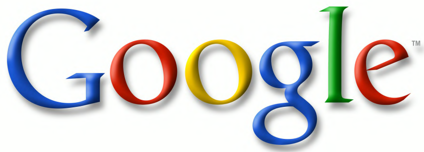
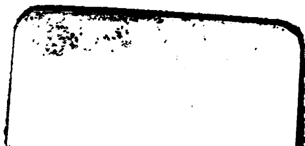






HET DWANGRECHT VAN HET CENTRAAL GEZAG TEGENOVER DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN DEN STAAT.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT.

HET DWANGRECHT VAN HET CENTRAAL GEZAG TEGENOVER DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN DEN STAAT.

HET DWANGRECHT VAN HET CENTRAAL GEZAG TEGENOVER DE GEMEENTE ALS ONDERDEEL VAN DEN STAAT.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Staatswetenschap,

AAN DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

Mr. L. DE HARTOG,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID,

IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN

op Donderdag 10 December 1885, des namiddags ten 3 ure,

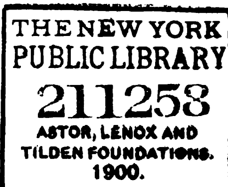
IN HET GEBOUW „**Felix Meritis**",

DOOR

HENDRIK JOHAN CHRISTIAAN VAN TIENEN,

GEBOREN TE AMSTERDAM.

AMSTERDAM,
GEBROEDERS BINGER
1885.



Aan mijne Ouders.

I N H O U D.

INLEIDING.

De Gemeente is in de eerste plaats onderdeel van den Staat, vervolgens zelfstandig geheel.
THORBECKE.

Het bewerken van dit Academisch proefschrift was mij eene aangename taak. Het daarin behandelde onderwerp is toch van het hoogste belang. Een der gewichtigste, doch tevens ook een der moeilijkste vraagstukken van ons huidig staatsrecht, is voorzeker wel, om de Gemeente de juiste plaats in het staatsverband te doen innemen. Het moet een zeer behendig stuurman zijn, die in dezen, bij het zoeken naar den goeden weg, alle klippen weet te vermijden. Ook dit vraagstuk heeft zijn Scylla en Charybdis. Aan de eene zijde loopt men gevaar door eene, te ver gedreven centralisatie, de Gemeente, slechts tot eene machine, een kunstmatig onderdeel van het groote werktuig, een onderdeel dat met het geheel staat of valt, te maken. Daartegenover dreigt weêr een ander, niet minder ernstig gevaar, en waar men om allen schijn van centralisatie te vermijden in een ander uiterste vervalt en de Gemeente van elk hooger toezicht ontslaat,

zet men, daar, bij den alsdan losgelaten stroom van uiteenloopende locale belangen, eene leidende gedachte niet langer mogelijk is, ook het bestaan van den Staat zelven. op het spel.

Het woord van de Tocqueville: «*c'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science*" [1], is volkomen waar, mits men daarbij niet vergete dat ook het hoofdvereischte eener goede school, — de tucht, — ook niet in de leerschool der burgervrijheid, de Gemeente, mag ontbreken. Voorzeker moet men rekening houden met de historische ontwikkeling der gemeenten, en is het eene grove fout, dien lichamen, zooveel ouder dan de Staat zelf, alle zelfstandigheid te willen ontnemen; voorzeker doodt men, door op die wijze de belangstelling in de gemeentelijke zaak te vernietigen, ook van zelf de belangstelling in al wat den Staat zelven betreft; maar, waar het absoluut onmogelijk blijkt, en dit zal natuurlijk wel altijd het geval zijn, om den wiskunstig juisten middenweg te volgen, geloof ik, in aansluiting met het door Thorbecke in de Tweede Kamer gesproken woord: «dàt de Gemeente in de eerste plaats is onderdeel van den Staat en eerst daarna zelfstandig geheel," dat men van twee kwaden het minste kiezende, liever een weinig te veel moet centraliseeren, dan een weinig te veel ontbinden. Het blijft echter de plicht van den ernstigen staatsman, om, verre van zich met deze gemakkelijke oplossing, van de lastige kwestie af te maken, het juiste midden zoo na

[1]) *De la Démocratie en Amérique*, I blz. 96.

mogelijk trachten te bereiken, en dat ook onze groote Thorbecke, van die waarheid doordrongen, beproefd heeft, ons door zijne gemeentewet eene uitmuntende oplossing te schenken, hoop ik hieronder volledig te bewijzen.

Ik splitste mijn werk in drie afdeelingen. De eerste «een geschiedkundig overzicht van de ontwikkeling der Gemeenten in Nederland", is bestemd om zoo scherp mogelijk te doen uitkomen hoe men ten onzent, onder de verschillende staatsregelingen, met schier alle stelsels de proef heeft genomen. Ik hoopte op die wijze het duidelijk te maken, wat de gemeente was, en hoe zij dit was geworden, toen Thorbecke zijne zware taak aanvaardde, en het was vooral dáárom dat ik in de derde § zoo vaak, de door dien staatsman bij de verdediging zijner wet gesproken woorden, in hun geheel heb opgenomen. Op die wijze, door den vervaardiger zelf het woord te gunnen, achtte ik de toelichting, van hetgeen onze Gemeentewet bedoelde, het volledigst.

Aan de kwestie, in hoeverre echter die bedoeling, in de wet zelve tot haar recht is gekomen, is mijne Tweede Afdeeling, «de Gemeente als gronddeel van den Staat", gewijd. Ik behandel in deze, de Artt. 126 en 127 der Gemeentewet, die de middelen aangeven door welke de Staat zijn gezag door eene weerspannige gemeente kan doen eerbiedigen, zoo uitvoerig mogelijk. Niet toch in hetgeen de Gemeente vermag te doen, maar wel, in hoeverre zij tot dit doen kan genoodzaakt worden, is de oplossing onzer kwestie gelegen. Bij de behandeling dier twee Artt. zal het dan tevens duidelijk worden, hoe onze Wet zich bij die kwestie, op een volkomen juist standpunt heeft geplaatst, en alleen dáár dwang aanwendt, waar het grootere

belang, dat van den Staat, door den onwil of nalatigheid, van een plaatselijk bestuur, aan ernstige gevaren is blootgesteld. Eindelijk toonde ik in deze afdeeling nog aan, dat de Staat, zooals de Wet thans luidt [1]), nimmer weêrloos tegenover zijne weerspannige onderdeelen, behoeft te staan.

In de Derde Afdeeling, door mij, «een blik op het buitenland", genoemd, behandel ik achtereenvolgens den toestand van het gemeentewezen in Pruisen, Frankrijk, België en Engeland, en tracht ook bij dit, uit den aard der zaak, meer oppervlakkig overzicht, vooral de aandacht te vestigen, op de verhouding van Gemeente en Staat, waar de eerste in het vervullen harer plichten mocht te kort schieten. Ik hoop juist door die vergelijking met enkele buitenlandsche toestanden, het bewijs te kunnen leveren, dat wij waarlijk voor eene goede oplossing van ons onderwerp, niet bij de door mij besproken Rijken ter schoole behoeven te gaan. In strijd toch met de meer en meer veldwinnende richting, om onze tegenwoordige wetgeving in alle opzichten verkeerd, verouderd, ja zelfs onhoudbaar te vinden, acht ik in tegendeel onze huidige Gemeentewet, vooral ten aanzien van de door mij behandelde, zoo essentieele kwesties, zelfs nog verre, boven de voor het meerendeel zooveel jongere wetgevingen der ons omringende Rijken, verheven.

Dit te betoogen, was het doel van mijn proefschrift.

---

[1]) Want de thans aanhangige wijziging, moge eene verandering brengen in den persoon, die namens den Staat optreedt, het fond der zaak blijft echter hetzelfde.

HOOFDSTUK I.

GESCHIEDKUNDIG OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELING DER GEMEENTEN IN NEDERLAND.

§ 1. TOESTAND VOOR 1795.

«Sedert de afschaffing der Graaflyke Regeering in Holland syn verscheide boeken in het ligt gekomen, waarin gehandelt word van de Regeering van Holland, sodanig als die soude geweest syn onder de Graaven. Maar die de moeyte neemt van sonder vooroordeel die boeken te vergelyken met de Handvesten, met de oude Registers, en met andere publique Acten welke overgebleeven syn van de tyd der Graaven, sal wel niet kunnen nalaaten te prysen het oogmerk der schryvers, strekkende om te wettigen de afsweering van de Graaven, en de afschaffing van de Graaflyke Regeering, maar hy sal met een moeten bekennen dat die schryvers eerder in haar hersenen gesmeet als uyt de Handvesten, oude Registers, en andere publique Acten gehaald hebben het begryp, dat zy geeven van de Regeering van Holland onder de Graaven" [1]).

---

[1]) **Mr. Simon van Slingelandt** *Staatkundige Geschriften,* I blz. 1 vlg.

En het was zeer te recht dat aan den hoogst bekwamen Raadpensionaris van Holland deze klacht ontglipte, want de voorstellingen ons, door verschillende schrijvers uit de door hem genoemde periode, van den Graventijd geschonken, zijn inderdaad steeds zóózeer door partijzucht gekleurd, dat men om een werkelijk zuiver beeld van dit, voor ons gemeentewezen zoo hoogst belangrijk, tijdvak te verkrijgen, wel genoodzaakt is zijne kennis aan de oorspronkelijke Staatsstukken te ontleenen.

En dat de uitkomst die moeite ten volle loont, — wie zou 't ontkennen!

In die oude, met 't stof der eeuwen overdekte acten, ontwaren wij de kiem van den heerlijken vrijheidszin, welke den nazaat van die mannen zou stalen in den worstelstrijd tegen het overmachtig Spanje; uit die dorre, reeds ten deele vergeten Staatsstukken, stroomt ons reeds, als een frische ademtocht, die fiere geest van vrijheid tegen, die in later eeuwen de kleine Republiek der Zeven Provincien zou doen vreezen en eeren door de Grootmachten van Europa.

Geen wonder dus, dat deze periode ook voor ons onderwerp, «de ontwikkeling van het gemeentewezen in Nederland", zeer vele waarde bezit, en het is dan ook volstrekt onmogelijk, zich een juist begrip van de eigenaardige plaats die de Gemeente in ons Staatswezen inneemt te kunnen vormen, zonder zijne onderzoekingen tot den Graventijd uit te strekken.

De eerste sporen van eenen min of meer geregelden Staat levert ons de Frankische monarchie.

Het Koningschap echter kon toen uit den aard der zaak bij den voortdurenden, verwarden strijd van individueele

krachten, bij het totaal gemis van vastheid en eenheid, nog weinig beteekenen, en slechts het genie van een Karel den Grooten vermocht met ijzeren hand zoovele tegenstrijdige elementen onder éénen schepter te vereenigen.

Met strengheid brak hij den weerstand van locale machten, verbood de placita[1]) zonder zijne toestemming bijeen te komen en ontzegde zelfs den Vrijen het aloude recht, om zich gewapend naar die Vergaderingen te begeven.

Maar tegenover die beperkingen der uit Germanië overgebrachte, vrije instellingen, zag hij zeer te recht in, dat de door hem saâmgeroepen Volksvergaderingen een heerlijk middel konden worden om aan zijn Koninklijk gezag kracht en vastheid bij te zetten, en riep dus (na de benoeming der, vroeger door de Vrijen zelf gekozen, magistraten aan zich getrokken te hebben) deze, aldus veranderde, placita zeer vaak te zamen.

Karel's zwakke opvolgers waren echter niet in staat de door hem aldus verheven Koninklijke macht te handhaven, en met den krachtigen arm van den Heerscher, verdween ook alle eenheid van den Staat.

De onderdanen der Frankische monarchie nog geene genoegzame verlichting, geene genoegzame onderlinge belangen bezittende om een eenig Volk, onder dezelfde wetten levende en door denzelfden nationalen geest vereenigd, samen te stellen, losten zich weldra in tal van kleine maatschappijen op, die elk binnen hare grenzen een eigen bestuur bekwamen. Geen Graaf, Markgraaf of Hertog, of hij maakte zich Souverein in de landstreek, waar hij vroeger slechts den Koning had vertegenwoordigd.

---

1) Dit waren bijeenkomsten door de Vrijen in elk district gehouden tot beraadslaging over plaatselijke belangen en het spreken van recht.

Eerst de 10de eeuw begon in dezen chaos door de ontwikkeling van het leenstelsel weder eenige vastheid en eenheid aan de maatschappelijke betrekkingen te schenken, doch eene vastheid ten koste van het Volk [1]).

In plaats van één' machtigen Koning, verschenen nu tal van kleine tyrannen, en die tallooze heeren, te midden van hunne onderdanen levende, en deze, op zijn hoogst, als een soort van kostbaar vee beschouwende, waren veel beter dan een afwezige Vorst, die zijne zorgen over een reusachtig rijk moest verdeelen, in staat, om al de verrichtingen hunner onderhoorigen te bespieden, en zoo deze hun ongevallig waren, op de strengste wijze te beletten.

Waarlijk, de ruil was den armen ingezetene niet voordeelig geweest.

Voeg daarbij de talrijke twisten dier heeren onderling, die het leven en de weinige goederen hunner onderzaten voortdurend aan de grootste gevaren blootstelden; de geringe macht die de Graven, als vertegenwoordigers van hun Leenheer, tegenover de groote Edelen van hun gewest konden ontwikkelen, en het belang dat die Graven er bij hadden om zich den steun van den Adel te verzekeren waar zij de Grafelijke waardigheid, te voren slechts tijdelijk geschonken, erfelijk in hun geslacht trachtten te brengen; voeg dit alles te zamen en men zal zich kunnen voorstellen dat bij den strijd van zoovele gewichtige belangen, aan zulke nietige zaken als het geluk en den voorspoed van de laaggeborenen, weinig aandacht kon geschonken worden.

[1]) Mr. J. J. van Hees van Berkel, *Proeve eener beschouwing over Geschiedenis en Staatsrecht, vooral in betrekking tot ons Vaderland onder de heerschappij der Franken en de Regeering der Graven.* Utrecht 1836 blz. 21 vlg.

Gelukkig echter brak er eindelijk 'n betere tijd aan en maakte eene groote omwenteling aan den verwarden toestand van onrust en slavernij een einde, n. l. de, door allerlei politieke omstandigheden in het leven geroepen, vestiging van het stelsel van Gemeenten.

Het waren de Kruistochten, die deze, in ons land, in tegenstelling met de gebeurtenissen in Frankrijk, in den aanvang over het algemeen zoo vreedzame, omwenteling in het leven riepen. Op de roepstem van den Paus, die aan een ieder die het Kruis opnam de vrijheid beloofde, trokken duizenden en duizenden naar het Heilige Land, om bij hun tochten door vreemde landen; door het in aanraking komen met de reeds zoozeer ontwikkelde volken van het vrije Italië, groot en machtig door een' nijveren handelsstand, in het moederland teruggekeerd, de ideeën van vrijheid en ontwikkeling over te brengen, en aan de thuis gebleven broeders te verhalen van hetgeen zij zagen en........ hetgeen zij zelf konden worden.

Vele Edelen, die den storm zagen opkomen, verruimden vrijwillig de banden aan hunne onderhoorigen opgelegd, en waar zij 't niet deden, of zelf in den oorlog afwezig waren, wisten de vroeger zoo onderworpen eigenen wel de middelen te vinden, om zich die voorrechten met geweld te verwerven. In één woord, de groote worstelstrijd tusschen Adel en Burgerij had een aanvang genomen, een strijd, die zoo rustig, schier zonder eenig wapengekletter begon, om eerst na eeuwen van bloedigen kamp met den triomf der Gemeente te eindigen.

De weinige, vroeger zoo onbeduidende, [1]) steden be-

[1]) De Hollandsche steden hebben zich nl. eerst later ontwikkeld en waren, toen Utrecht, Duurstede, Tiel, Nijmegen en Deventer reeds een'

gonnen van nu af de centra dier beweging tegen den Adel te worden, en de stedelingen haastten zich om de algemeene veiligheid door het oprichten van vereenigingen tot het bieden van onderlinge hulp en bijstand, *communia* of *communitates* geheeten, te verzekeren. Bij dreigend gevaar moest elk voor allen, allen voor elk, zich in de bres stellen, en zoodra de alarmklok hare zware tonen deed weergalmen, moesten alle leden der Gemeente, die daartoe binnen de muren der stad moesten wonen, zich naar de verzamelplaats begeven om, gewapend met boog of strijdbijl, elk gevaar dat de gemeenschappelijke stad bedreigde, te helpen keeren.

Ook de Vorsten werkten het tot stand komen dezer Gemeenten krachtig in de hand, en inziende, welk een' flinken steun deze hun tegenover een' heerschzuchtigen en woelzieken Adel zouden kunnen bieden, schonken zij aan vele op hunne domeinen gelegen plaatsen uit eigen beweging gemeentelijke rechten [1]), terwijl zij door latere

---

tamelijk hoogen trap van bloei bereikt hadden, nog slechts nietige visschersdorpen. Dank zij echter de verlichte staatkunde van Willem II en Floris V, die niets verzuimden om de steden in bevolking en bloei te doen toenemen, begonnen ook weldra de Hollandsche steden meer beteekenis te verkrijgen, om eindelijk onder de Republiek zoowel op politiek, als œconomisch terrein den toon aan te geven.

Zoo was Rotterdam in de 12e eeuw nog onbekend en kreeg eerst in 't laatst der 13de eeuw stedelijke rechten, doch moest daarop ook reeds in 1358 worden uitgelegd.

Hoorn, welks eerste huizen in 1316 gebouwd werden, was reeds in 't laatst der 14e eeuw bekend als de voornaamste Hollandsche markt voor boter, kaas en vee (zie Th. Velius. *Chronyk van Hoorn* blz. 10 vlg). Amsterdam, in de 12e eeuw een gehucht in de nabijheid van het slot der heeren van Amstel, verkreeg omstreeks 1300 eene eigen regeering en stedelijke rechten (zie J. Wagenaar. *Amsterdam in zijne opkomst, aanwas en geschiedenissen*, I blz. 83)

1) Dit had in de noordelijke Nederlanden, vooral in Holland plaats. In vele oude gedenkstukken komen ook onze Hollandsche steden onder den naam van gemeenten, *communitates*, voor. Graaf Floris V zelf noemde ze al zoo, bij de onderhandelingen met den Engelschen Koning Eduard I, over een huwelijk hunner wederzijdsche kinderen, gevoerd. v. Hees v. Berkel, ***Over den oorsprong en den bloedigen strijd der Gemeenten met de Edelen in Holland*** blz. 34.

keuren [1]) en privilegiën er dikwijls allerlei nieuwe voorrechten als: bevrijding van zekere lasten en het bezit van een stedelijk rechtsbestuur, aan toevoegden.

Zulk een bestuur bestond aanvankelijk uit een zeker aantal Schepenen en een voorzitter of aanklager, Baljuw of Schout geheeten, die door den Heer, om zijne rechten te bewaren en de orde te handhaven, werd aangesteld.

Ook de wetgevende macht bleef geheel aan den Heer. Het ontstaan der Gemeenten als zoovele nieuwe Staatkundige lichamen in den Staat moest natuurlijk hevige schokken verwekken, maar toch bleef, dank zij de voorzichtige houding door de Vorsten aangenomen, ons vaderland in den aanvang van de bloedige tooneelen verschoond, waarmede het opkomen der Gemeenten in Frankrijk en Vlaanderen gepaard ging. De Graven bepaalden zich n. l. alleen maar tot 't begunstigen van de steden op hun eigen domeinen gelegen en wachtten zich wel om de heerlijke steden als: Heusden, Gorinchem, Gouda, Schoonhoven enz., over welke de geslachten van Heusden, Arckel, Woerden en der Goude heerschten, tegen hare Heeren op te zetten, ja ontzagen zelfs in de op hunne domeinen gelegen steden, de gevoeligheid van den Adel zóózeer, dat in de meeste keuren uitdrukkelijk de bepaling werd opgenomen: dat een weggeloopen slaaf slechts dan binnen de steden vrij zou zijn, wanneer hij na jaar en dag niet

1) Bij de meeste dier keuren was verder bepaald dat de leden der Gemeente niet gehouden zouden zijn, eenen tweestrijd aan te gaan; dat een moordenaar niet meer door betaling eener geldsom, maar met zijn hals zijn misdrijf zou boeten, en dat elk vrij over zijne goederen zou kunnen beschikken.

Zie daartoe de keuren van Haarlem, Delft, Alkmaar enz., vermeld bij F. van Mieris, *Groot Charterboek van Holland en West-Friesland* I blz. 219, 228 en 282.

door zijn Heer was opgeëischt [1]). Aan dit alles is het dan ook toe te schrijven, dat de Adel zich aanvankelijk niet tegen de opkomst der steden verzette, ja zelfs, uitgeput door de kostbare tochten naar het Oosten, en behoefte gevoelende aan meer geld en betere troepen dan door zijn vassallen en onderhoorigen bijeengebracht konden worden, het voorbeeld van den Vorst begon te volgen.

Maar langzamerhand werden hun de oogen geopend.

Het goede leven in de door de Vorsten begunstigde steden en de talrijke voorrechten, die Graaf Willem I aan vele nieuw opgekomen Gemeenten begon te verleenen, deden de nog van die weldaden verstokenen naar eene betere toekomst verlangen, en de groote opstand der Kennemers, Westfriezen, Waterlanders en Stichtsen in 1268, gedurende de voogdijschap van Floris V, was daarvan het onmiddelijk gevolg.

Het juk des Adels te verbreken, werd de alarmkreet waaronder een ieder te wapen vloog [2]).

Ondanks de bloedige onderdrukking van dien opstand, na de nederlaag der opgestane dorpers bij Haarlem, was het sein gegeven en kon de geringste aanleiding eene nieuwe uitbarsting veroorzaken.

De Graven, dankbaar zich te kunnen ontslaan van de lastige voogdijschap hunner machtige vassallen en begeerende in waarheid «Heer" over de door hen geregeerde landen te zijn, neigden zich al meer en meer ten gunste der ontluikende steden.

---

1) F. van Mieris t. a. p. I blz. 222, 285 § 17.

2) In de *Kron. van den Clerk der lage Landen* pag. 143 lezen wij „overmits dat Floris jong van jaren was, zoo verrees overal in Holland die Gemeente tegen den Heeren, ende dat volck van Kennemerlant verzetten hen tegen die Welgeboren Luden..... en zy wouden geen Edelen in den Landen laten, noch oick hoir huse staende laten blyven."

De verhouding werd hoe langer zoo meer gespannen en er was slechts eene geringe aanleiding toe noodig om de smeulende hartstochten in volle vlam te doen uitbarsten.

En die aanleiding kwam, toen Graaf Floris V «der keerlen God" niet alleen voortging met nieuwe voorrechten aan de steden te schenken, maar ook de aanzienlijke Heeren van Woerden, Amstel enz., wederrechtelijk dwong om hunne allodiale goederen aan hem op te dragen, en van hem daarna weder in rechte leene te ontvangen.

De Vorst boette deze stoutmoedige daad met den dood, en de bloedige wraak door de Gemeenten daarvoor genomen, was de aanvang van den verbitterden strijd.

Een ontzettende burgeroorlog was begonnen, een burgeroorlog, die gedurende twee eeuwen ons Vaderland zou teisteren. Want de in onze geschiedenis zoo beruchte Hoeksche en Cabiliausche twisten waren slechts eene voortzetting van den nu begonnen strijd, want een ieder, die de geschiedenis dier dagen met eenige aandacht bestudeert, zal voorzeker moeten erkennen, dat de aanleiding tot die verbitterde worsteling dieper gelegen was dan in de onaangenaamheden gerezen tusschen de Henegouwsche en Beiersche Huizen.

Hoek en Cabiliau: ziedaar slechts andere namen voor Adel en Gemeente. [1])

De geheele Adel [2]) koos de zijde van Margaretha; de steden die van haren zoon Willem.

---

[1]) „Men scheen, gelijk een tijdgenoot (Philippus à Leijdis) het uitdrukt, slechts te strijden om elkander te verdelgen. De grauwe en roode kleur werd het teeken tot een gruwelijken moord."

[2]) De Heeren van Egmond, van Arkel, van Heemskerk en van Waterland, hielden om bijzondere redenen de zijde der steden — v. Hees van Berkel t. a. p. blz. 55.

Doch de steden, fier en trotsch op den gewichtigen steun die zij haren Vorst verleenden, schonken hare hulp niet zonder goede belooning, en wisten zich als loon voor haren bijstand belangrijke privileges te verschaffen. Zoo verkregen vele plaatsen het recht om zelf Schout en Schepenen te mogen benoemen, aan welke nu de rechterlijke macht en, onder medewerking van de rijksten en vroedsten der burgerij, ook de wetgevende macht werd toevertrouwd [1]. Voorts kregen zij 't recht om belastingen te heffen, terwijl ten slotte het *jus de non evocando* aan de poorters eener stad het recht gaf om alleen voor hun eigen rechtbank te verschijnen [2].

Met onverflauwde woede werd de strijd voortgezet [3], maar de Gemeenten bleken de sterkste, en de Edelman zou het tot zijne schade ondervinden dat hij, de vroeger zoo zeer gevreesde meester, voor den aan zijne roede ontwassen dorper, moest onderdoen.

Zoo was de toestand toen Philips van Bourgondië den troon besteeg.

Dezen sluwen en machtigen Vorst kon 't gelukken om, steunend op den invloed die zijne talrijke buitenlandsche bezittingen hem schonken, eene andere politiek als zijne

---

1) In navolging der stad Dordrecht die dat recht reeds in 1296 bezat. In de meeste Hollandsche steden bleef echter nog, als van ouds, de benoeming van Schout en Schepenen aan den Graaf.

2) Zie over den beduidenden invloed der steden op den gang der algemeene zaken, en over hare positie op de door den Vorst beschreven dagvaarten Dr. P. J. Blok. *Eene Hollandsche stad in de middeleeuwen.* blz. 77 vlg. Dit werk schenkt ons, hoewel hoofdzakelijk slechts de geschiedenis der stad Leiden tot omstreeks het jaar 1400 besprekende, tevens een helderen blik op den toestand der overige Hollandsche steden in die veelbewogen dagen.

3) De vreeslijke moord op Wolfaert van Borselen, den gunsteling van Jan I, die het gewaagd had het *jus de non evocando* van een poorter uit Dordrecht te schenden, gepleegd, levert een krachtig bewijs hoe weinig de jonge Gemeenten geneigd waren om den minsten inbreuk op hare keuren of charters te dulden.

voorgangers te volgen, en waar tot nu toe de Graven, wilden zij niet door de botsing der strijdende machten verpletterd worden, zich steeds partij hadden moeten stellen, gelukte 't hem zich op een onafhankelijk standpunt boven de partijen te plaatsen, ja deze zelfs te noodzaken tot hem als Middelaar hare toevlucht te nemen. Op die wijze streefde hij er dan ook steeds na, om het gezag van den Vorst ten koste van vele oude rechten uit te breiden. Vele omstandigheden maakten hem dit gemakkelijk. De oude gelijkheid, die vroeger de burgers derzelfde stad tot één geheel had vereenigd, was verdwenen. De jaren hadden enkelen geluk en rijkdom, anderen tegenspoed en armoede gebracht, en de aanzienlijke poorter van thans gevoelde zich zeer vernederd als de gelijke beschouwd te worden van zijn armen stadgenoot. Voeg daarbij den grooten aanwas van bevolking, die het bijeenroepen van alle burgers zeer bemoeilijkte; de onwetendheid der lagere standen tegenover de meerdere beschaving der rijke poorters [1]...... en ziedaar zóóvele gronden om de rijken tot het uitsluiten van het arme deel der bevolking te bewegen. De stedelijke regeering moest het uitsluitend deel zijn van de rijken en welvarenden, en zoo kwam 't, dat dezen de algemeene bijeenroeping der poorters wisten te beperken tot die van een klein aantal burgers, Vroeden en Rijken genaamd [2].

---

1) Deze en meerdere beweegredenen tot uitsluiting van het grootere gedeelte der burgers, vinden wij openlijk, in verschillende privilegiën aan de Gemeenten geschonken, vermeld. Raepsaet *hist. des Etats* § 449 en 450 en Kluit *hist. der Holl. Staatsregeling* IV, blz. 165-175.

2) Zoo lezen wij in eene stedelijke Keur van Rotterdam van 1348 niet meer, gelijk in 1331 nog geschied was, „Wij scepenen, Raed ende gemeene poorteren binnen Rotterdam," maar: „Wy scepen en de Raet met goedduncke onser vroedscap ende ryckheid" van Hees van Berkel. t. a. p. blz. 73.

Deze zelfde neiging, dit zelfde streven om het gezag over allen in de handen van één enkele neder te leggen, vinden wij in dien tijd ook bij de Gilden terug, wier leden voortaan uitsluitend door de Dekens vertegenwoordigd werden [1]). Ook deze Dekens verhieven zich ten koste van de overige leden van het gilde tot uitsluitende stemgerechtigden en werden als zoodanig reeds in de 14[de] eeuw tot de algemeene vergadering bijeengeroepen.

De innige band tusschen de burgerij en hare bestuurders was dus verbroken, en hiervan wist Philips op meesterlijke wijze partij te trekken. Het was voor hem van het hoogste belang om de stedelijke regeeringen hoe langer zoo meer van de burgerijen te vervreemden, daar hij zeer te recht inzag dat een dergelijk bestuur niet in staat zou zijn krachtig tegenover hem te kunnen optreden, en evenzeer volkomen juist begreep dat op die wijze de belangstelling in de publieke zaak zóózeer zou verflauwen, dat zelfs 't aantasten van aloude privilegiën, de goede burgerij niet uit hare lusteloosheid zou kunnen opwekken [2]). Hij bepaalde dus dat degenen die tot nu toe als Vroeden, Rijken of Dekens der gilden, stemrecht hadden uitgeoefend, uit hun

---

1) De gilden oorspronkelijk in de 13[e] eeuw door werklieden ter verbetering en bevordering van hun arbeid opgericht, werden later als bijzondere lichamen, welke beweerden het grootste gedeelte der gemeente uit te maken, en dit in dien tijd toen in de steden bijna ieder door handenarbeid zijn brood verdiende, inderdaad ook deden, tot de raadpleging over de algemeene stedelijke belangen toegelaten.
Zie over dit onderwerp meer bij Mr. P. H. v. d. Wall, *Handvesten, Priv. enz. der stad Dordrecht* blz. 201.

2) Zoo viel o. a. het hoofd van den Dordrechtschen Burgemeester van Beaumont door beulshanden, omdat hij tegen den wil van Keizer Maximiliaan „op grond van het Groot Privilege" voor het beschrijven van eene algemeene dagvaart der Hollandsche steden had geijverd, zonder dat een enkel burger daarover zijne klachten verhief, of de Gemeente welker belangen het hier gold, hem eenigszins poogde te verdedigen. v. Hees v Berkel t. a. p. blz. 80.

midden een college [1]) zouden verkiezen dat, als vertegenwoordiger van de geheele gemeente, het stedelijk bestuur zou aanwijzen [2]). Schijnbaar schonk de Vorst, die nog steeds (behoudens enkele uitzonderingen) [3]) de directe benoeming van Schout en Schepenen had gehad, den steden door deze bepaling eene groote gunst [4]), maar inderdaad was de toeleg een gansch andere.

Door dezen maatregel, en niet minder door de bepaling dat de nieuwe kiescolleges, wier invloed nu ook als Raad der stad niet onbeteekenend werd, zich voor het vervolg door coöptatie zouden aanvullen, werd toch de geringe poorter voor goed van allen invloed op de Regeering uitgesloten. De stedelijke Regeeringen, op die wijze niet meer één met de burgerij die zij heetten te vertegenwoordigen, en dus van die zijde van allen steun ontbloot, moesten nu wel door slaafsche onderwerping de gunst van den Landsheer trachten te winnen, wien 't op die wijze natuurlijk niet moeilijk viel om de vroeger zoo trot-

---

[1]) Deze colleges telden meestal 20 of 30 personen.

[2]) Niet in alle plaatsen was zulks het geval. Zoo had Rotterdam volgens een priv. van 8 April 1479 het recht, door middel van een soort van Kiescollege, dat uit eenige leden der Vroedschap bestond, uit deze, 7 zoogenaamde „Boonheeren" aan te wijzen, de 18 personen verkozen, waaruit de Graaf dan 7 schepenen en 2 Burgemeesters aanstelde.
Iets dergelijks vinden wij te Dordrecht en te Schoonhoven, waar echter het Kiescollege uit leden, buiten de vroedschap om, bestond, en te Medemblik, Hoorn en Enkhuizen, waar de Vroedschap ze bij loting uit de ingezetenen aanwees. (*Hedendaagsche Historie of tegenwoordige staat van alle volkeren*. Amsterdam 1744. XIV blz. 252-230.

[3]) Zie blz. 14.

[4]) Prof. Fruin verheft in een *Gids*-artikel van April 1873 *„eene Hollandsche stad in de middeneeuwen"* Philips van Bourgondie dan ook hemelhoog, waar hij (blz. 140) zegt: „in haar plaats kwam de machtige en wijze Philips, die te recht in de geschiedenis denzelfden bijnaam voert als Willem III voorheen, dien van den goeden. Als Vorst was hij goed, uitmuntend goed voor zijne onderdanen. Hij wist wat zij behoefden, en hij was door zijn macht en rijkdom in staat hun te geven wat zij behoefden.
Vrijwillig deed hij van de bevoegdheid om zelf de schepenen te benoemen afstand, en droeg ze voor de grootste helft aan een Kiescollege over."

sche en onafhankelijke Gemeente van vele voorrechten en privilegiën te berooven [1]).

Ook zijne opvolgers werkten in dien zelfden geest voort en Karel de Stoute ging in zijn streven, om op de puinhoopen van vele verbrokkelde Rijken één machtig Koninkrijk te stichten, nog verder, en waagde het, in 't belang van de voor zijn doel onmisbare centralisatie, met voorbijgang van het aloude *jus de non evocando* — dat nog geen Graaf had wagen te schenden — de oprichting van één Hoog Gerechtshof (te Mechelen) voor geheel zijn Rijk te bevelen.

Slechts eene dergelijke daad, een zóó onbeschaamd ingrijpen in de met bloed gekochte privilegiën, was er toe noodig om den nog steeds om de oppermacht strijdenden partijen de oogen te openen. Thans nu het te laat was, ontwaarden èn Adel èn Gemeente — verbitterde vijanden wel is waar, maar toch beiden Nederlanders, zonen van één land, waartoe hun rampzalige twisten geleid hadden. De sluwe, dubbelhartige vreemdeling had den strijd der partijen tot zijn voordeel weten aan te wenden. Allen waren tot een speelbal geworden in zijne hand.

Geen wonder dus, dat na Karel's noodlottigen dood, allen zich eenparig verbonden tot 't herkrijgen van de aloude vrijheden.

In de Vergadering der Staten, waarvan de geestelijkheid (waarschijnlijk wegens de onafgebroken oneenigheden tusschen de Hollandsche Graven en de Bisschoppen van Utrecht) was uitgesloten, en de door de Hoeksche en Cabi-

---

[1]) Zoo waagde Philips van Bourgondie het zelfs, om vele zijner plakkaten te besluiten met de vernederende woorden: — „want ons alsoo gelieft niettegenstaande eenige priv. enz."

liausche twisten ontzettend gedunde Adel zich slechts zwak kon doen gelden [1]), verhieven de steden krachtiger dan ooit hare stem, en het Groot-Privilege aan Karel's dochter Maria, in hare benarde omstandigheden afgedwongen, was daarvan het onmiddelijk gevolg. Het opheffen van 't Hof van Mechelen ging daar natuurlijk mede gepaard.

Maximiliaan, vatte echter de oude politiek der Bourgondische Vorsten weder op, en wist van den bekenden opstand van het «kaas en brood volk" in Kennemerland en Westfriesland gebruik te maken, om Albrecht van Saksen aan 't hoofd van een Duitsch leger naar de opgestane landstreek te zenden. Met de grootste wreedheid werden de ordelooze benden, die onder de leuze «liever dood vegten dan van honger sterven" den geoefenden krijgers tegentrokken, verpletterd, terwijl tevens Maximiliaan deze schoone gelegenheid aanwendde, om de voornaamste steden als Haarlem, Alkmaar, Hoorn en Medemblik van hare belangrijkste privilegiën te berooven.

Geen wonder dat de verbittering tegen de vreemde overheerschers met den dag toenam.

Getrouw aan de traditien van zijn Huis, scheen ook Karel V weinig geneigd om de ontevreden stemming zijner onderdanen te ontzien, en de Vorst, die openlijk als zijnen stelregel uitsprak: «dat de privilegien nadeelig voor het land waren, en het beste priv. dat was er in het geheel geen te hebben" [2]) volbracht datgene

---

1) Dit verval van den Adel was zóó sterk, dat onder Karel V nog slechts 12 Edelen ter dagvaart verschenen, die met elkander 1 stem mochten uitbrengen, terwijl de zes steden ieder eene stem hadden.

2) v. Hees van Berkel t. a. p. blz. 213.

wat eens tot de schoonste plannen van een Philips van Bourgondie, 'n Karel den Stouten, behoord had: — de vereeniging van alle Nederlandsche Gewesten onder één hoofd.

De geschiedenis dezer overige Gewesten komt in hoofdzaak op 't zelfde neêr als die van Holland: — de ontwikkeling der Gemeente ten koste van den Adel; zoodat op het oogenblik toen Karel's grootsche plannen verwezenlijkt werden, de Gemeenten in nagenoeg alle Staten-Vergaderingen den boventoon voerden.

In Zeeland, bestonden de Staten uit 3 leden, die ieder éène stem hadden, nl. de Abt van Middelburg (die tijdens den opstand tegen Spanje uit de Vergadering wegviel); de Adel, later uitsluitend door de Prinsen van Oranje in hun kwaliteit als «eerste Edele van Zeeland" vertegenwoordigd, en de vijf steden, wier getal later tot zeven klom.

In het Sticht, had Utrecht reeds in de elfde eeuw aandeel aan de regeling van 's lands aangelegenheden en vormde sedert dien tijd met de geestelijkheid en den Adel eene landsvergadering, die vroeger dan elders vastheid en overwicht verkreeg. De zestiende eeuw bracht daarin alleen in zooverre verandering dat de Kapittels der vijf Kerken, die bij de Hervorming de nieuwe leer omhelsd hadden, en in 't bezit hunner uitgestrekte goederen gebleven waren, met meer beperkte macht, de geestelijkheid vervingen, en dat ook de vier overige steden zitting in de Staten kregen, hoewel Utrecht den boventoon bleef voeren.

De Geldersche steden, reeds vroeg gewoon met elkander tot regeling der handelsbelangen verbonden te sluiten, begonnen in den aanvang der veertiende eeuw invloed op de landdagen der vier kwartieren, waarin Gelderland ver

deeld was, uit te oefenen. De geestelijkheid nam er geen deel aan de Staten-Vergaderingen, en nadat de «Baanderheeren" — die onmiddelijke leenmannen van den Duitschen Keizer waren, en het eerste lid der Staten vormden — in 1595 wegens hun heulen met Spanje waren uitgesloten, stonden de steden met den Adel volkomen op dezelfde lijn.

In het Oversticht of Overijssel, had de Bisschop van Utrecht zich allengs de meeste heerlijkheden weten toe te eigenen, zoodat er geen eigenlijke Adel bestond, maar alleen vrije grondeigenaars, die zich tot onderlinge bescherming hunner vrijheid met de drie groote steden verbonden, en langzamerhand met hen de Vergadering der Staten vormden.

In Groningen, speelde de stad van dien naam eene voorname rol [1]), en vermochten de grondbezitters in de Ommelanden al zeer weinig in de Staten van dat Gewest.

---

[1]) Het Stapelrecht dat Groningen bezat, d. w. z. de verplichting aan de omliggende landen opgelegd om al hun waren te Groningen aan de markt te brengen, verschafte aan die stad een' overwegenden invloed op het platteland. Bij den overgang van Groningen in 1594 tot de Staatsche partij, werd echter bepaald dat voortaan de Staten-Generaal als hoogste Rechter bij geschillen tusschen Stad en Ommelanden, zouden optreden.

Bij twee vonnissen der Staten-Generaal van 4 Dec. 1610 en 3 Juli 1615 werd daarop Appingadam dat zich, behalve op oude priv. en gewoonten, ook hierop beriep: „dat de natuurlijke vrijheid van alle steden en plaatsen medebracht, dat de ingezetenen handel en trafiek konden en mochten drijven, werwaarts het voordeel hen riep, en het belang zulks vorderde" — van het Groningsche Stapelrecht vrijgesteld.

Als enkele andere voorbeelden van bijzondere stapelrechten vinden wij:

1° een bevel van den Hertog van Gelderland, dat alle Hollandsche visschers verplichtte om de visch, die zij in de Zuiderzee gevangen hadden, te Harderwijk aan de markt te brengen (zie Mr. H. L. Wichers *Verklaring van het Tractaat van reductie der Stad Groningen aan de Unie van Utrecht* II blz. 193);

2° het recht van Enkhuizen (sedert 1573) van alle visschen, die het Vlie of Marsdiep werden binnengevoerd (zie A. J. Hanlo. *Diss. de privilegiis urbium cogendi mercatores ut mercium vendendarum gratia, forum suum adeant, vulgo Stapelregt* blz. 71;

3° dat van Heusden in 1357 van alle opvarende visch, en wel met beta-

Alleen in Friesland, bleef de invloed der steden in de middeleeuwen onbeteekenend; de landdagen bestonden er in de 15de eeuw nog uitsluitend uit de afgevaardigden der landgemeenten, en eerst na de omwenteling der 16de eeuw vinden wij in de Vergadering der Staten naast de drie kwartieren van het platteland ook de elf steden van het vierde kwartier vertegenwoordigd [1].

Aldus was de toestand in elk der landen die Karel zoo gaarne tot één geheel wilde samensmelten.

Om die eenheid echter tot stand te kunnen brengen was van zelf boven alles noodig de zóó verschillende onderdeelen naar één en hetzelfde model in te richten, en daartoe was 't, dat Karel op den 15den November 1530 aan alle steden beval hare costumen op schrift te brengen, en binnen een bepaalden tijd aan de Hoven ter bekrachtiging op te zenden; en dat die bekrachtiging wel eens eene wijziging of vernietiging zou kunnen worden, bleek voldoende uit de *Instructie voor het Hof van Holland, Zeeland en Friesland:* dat als het blijken mocht dat eenige costumen, gewoonten, keuren of herkomen met het gemeene recht in strijd waren, «die te niet moesten gedaan worden, indien dat bevonden wert dat het also behoort te geschien [2]."

Ook het aloude recht der Staten van vrije toestemming of weigering der beden werd door Karel ontkend, en trotsch klonk het door hem gesproken woord: — «geen privilegie

---

ling „van elken hondert snoecs een snoec; van elken hondert carpers een carper", zie F. v. Mieris, *Groot Charterboek,* III blz. 28;

4o dat van Naarden in 1355, van alle in de Zuiderzee gevangen visch. Ook hier werd van snoeken en karpers hetzelfde betaald; van elke honderd schelvisschen daarentegen 2 (M. E. Luzac. *Holland's Rijkdom* I, Bijlage G).

1) Mr. O. van Rees. *Oorsprong en Karakter van de Nederlandsche nijverheidspolitiek der zeventiende eeuw,* I blz. 88.

2) *Instructie voor het Hof van Holland van* 20 *Aug.* 1531 Art. 8.

hoe breed of hoe geclausuleerd het zij, mag de ondersaten excuseeren van contributie."

Was daarentegen eens de totale opbrengst der bede aangewezen, liet de hooge Regeering het stedelijk bestuur verder volkomen vrij. Op finantieel gebied was nl. de Gemeente nog steeds zonder eenige contrôle. Zij had het recht om zonder vergunning van een hooger gezag directe belastingen aan hare ingezetenen opteleggen, terwijl van het doen van rekening en verantwoording aan het Landsbestuur nog geen sprake was. Daaruit is 't dan ook te verklaren dat alle oproeren tegen bepaalde belastingen, nooit onmiddelijk tegen den Vorst en zijne beden gericht waren, maar altijd tegen de repartitie; tegen het middel van heffing; de plaatselijke belasting.

Eene ontzettende verwarring in het finantiewezen der meeste Gemeenten was daarvan het natuurlijk gevolg.

Ook hieraan besloot Karel een einde te maken, en bekrachtigde dus van harte een besluit, kort voor zijne troonsbestijging genomen, dat als een eerste maatregel van de algemeene landsregeering is te beschouwen om kennis te nemen van de finantieele gesteldheid van de onderdeelen des rijks, en eene contrôle op de gemeentelijke finantiën mogelijk te maken — nl. de bekende informacie van 1513 «*informacie up den Staat, Faculteyt ende gelegentheyt van de steden ende dorpen van Holland ende Vrieslandt om daarnae te reguleren de nyeuwe schildtaele gedaen in den jaere MDXIV* [1]).

---

[1]) Deze instructie is bijna in haar geheel overgenomen in het Acad. Proefschrift van Jhr. C. J. den Tex. „*Bijdragen tot de kennis der Gemeentefinantiën.* Amsterdam 1883. I blz. 14 vlg.

Van regeeringswege werden nu Commissarissen benoemd, die daarop eene reeks vragen stelden, die verschilden naar gelang zij gericht waren tot — «de groote ende cleynen steden" — of tot — «de dorpen ende platte landen", — doch alle ten doel hadden de draagkracht der Gemeenten te leeren kennen [1]). Het verslag van die Commissarissen bracht de ergerlijkste voorbeelden van wanorde en verwarring in de verschillende gemeentelijke huishoudingen aan het licht, waarop de Vorst, zeer te recht begrijpende dat de absolute willekeur der plaatselijke besturen op finantieel gebied eenige beperking behoefde, bij plakkaat van 6 Juli 1515 verbood: — «dat geen stede ofte Dorp geen exchys en sal mogen opstellen, hoogen ofte lagen, op wyn, bier, turf noch ofte andere waren en goederen dan by octroy van ons". — Wat de rekening en verantwoording betreft, werd gelast, dat de Steden jaarlijks in behoorlijken vorm van hare ontvangsten rekening moesten doen, en binnen zes maanden na het eindigen van het dienstjaar een afschrift moesten opzenden aan de Rekenkamer te 's Hage.

Ten slotte trachtte Karel door zijne plakkaten van '15 tevens een einde te maken aan het opnemen van gelden door de steden, zonder voorafgaande vergunning. Wat de samenstelling der plaatselijke besturen betreft, valt, behalve hetgeen wij boven reeds aanstipten omtrent het

---

1) De meeste steden verstrekten nog al bereidwillig de gevraagde inlichtingen. Dordrecht echter was er volstrekt niet toe geneigd op grond van een Handvest van 17 Nov. 1487 waarbij „aan die van Dordrecht belooft wert dat de Stad met Quartier van Zuyd-Holland ten eeuwigen dage niet meer sullen contribueeren, als een twaalfde part in de beeden, subventiën. ruytergelden, contributiën te water en te lande en in alle andere omslaagen en ongelden, die over Holland en Vriesland geconsenteert, omgeslaagen en opgestelt sullen worden." (v. Slingelandt t. a. p. I blz. 16).

overgaan der benoeming van de stedelijke magistraten van den Graaf op de Gemeente, en de politiek sedert Philips van Bourgondie door de Graven te dien aanzien gevolgd, nog op te merken, dat langzamerhand eene nieuwe, zuiver stedelijke betrekking was opgekomen nl. die van Burgemeester. Toen echter deze ambtenaar, wiens werkkring aanvankelijk louter finantieel was, later ook politiek gezag begon te verkrijgen, werd hij door den Graaf zelf aangesteld [1]).

De reeds bestaande, ontevreden stemming was er door al die maatregelen niet op verbeterd, en toen daarbij nog de Hervorming duizende, nijvere onderdanen van den Vorst, die hun beul dreigde te worden, begon te vervreemden, werd de spanning zóó groot dat eene vrij onbeteekenende oorzaak eene uitbarsting zou kunnen teweegbrengen.

De vele talenten van Keizer Karel, en de omstandigheid, dat hij — Nederlander in hart en ziel — boven alles, zij 't ook langs andere wegen dan het meerendeel zijner onderdanen lief was, het heil dezer landen zocht te bevorderen, maakten dat het hem nog kon gelukken den naderenden, dreigenden storm te bezweren.

Voor zijn zoon Philips, den Spanjaard, vreemd aan de behoeften zijner Nederlandsche onderdanen, zou echter die taak des te zwaarder zijn.

Verre eehter van dit in 't geringste te vermoeden, en in trotsche verachting voor de aloude rechten der Hol-

---

[1]) Te Dordrecht echter bleef men nevens den Grafelijken Ambtenaar een Burgemeester der Gemeente benoemen. In 1766 echter werden al de Burgemeesters dier stad (wier aantal inmiddels tot vier gestegen was) door den Stadhouder benoemd.

landsche steden, herhaalde en verscherpte hij de centraliseerende bevelen door zijnen vader uitgevaardigd [1]). Voeg daarbij de instelling der Inquisitie, die niet alleen het aloude *jus de non evocando* met de voeten trad, maar ook door het aantasten der geloofsvrijheid eindelooze verbittering verwekte, en men zal zich kunnen voorstellen dat het eindelijk tot eene uitbarsting moest komen, dat de strijd tegen Spanje het onvermijdelijk gevolg moest worden van eene dergelijke miskenning van het Nederlandsche volkskarakter.

De heldenstrijd begon, en de vrijgevochten Gewesten verhieven zich als onafhankelijke Staat.

De Unie van Utrecht bond vrijwillig de verschillende Gewesten, die de ijzeren hand van een Alva niet te zamen had kunnen houden, maar het principe dat bij die Unie ook voorzat: dat nl. geen ware vrijheid bestaanbaar was zonder groote zelfstandigheid van Gemeente en Provincie, sloot ook elken schijn van dwingelandij, of zelfs maar van centralisatie ten eenenmale buiten. De Gemeenten herkregen hare aloude onafhankelijkheid, en daar de band, die de verschillende Provinciën, tegenover het buitenland en bij krijgsaangelegenheden, als één geheel deed optreden, al uiterst zwak mocht heeten, kan men ten volle met den

---

1) Art. 59 van de *Criminele Ordonnantie* van 1570 herhaalde den last om de priv. binnen drie maanden in te zenden ten einde ze te onderzoeken, en voegde er de strafbepaling bij, dat als aan dat bevel niet voldaan werd: „zy ten eeuwigen dage geexcludeert sullen blijven om de selve te mogen voïrstellen oft hen daermede te behelpen."

Art. 73 en 74 van de *Ordonnantie op den Stijl*, bepaalden: „dat alle Costumen, privilegien enz. die van die Ordonnantie eenigzins verschilden, geschorst werden „ter tyt toe dat ons die gepresenteert ende in rade deursien ende geexamineert wesende, wy deselve geapprobeert ende gedecreteerd sullen hebben," terwijl alle costumen die het tegenovergestelde bevatten afgeschaft werden. Ph. W. van Heusde, *De autonomie der Gemeenten in Nederland*, Utrecht 1871 blz. 4.

begaafden schrijver [1]) instemmen, die de verschillende Gemeenten, — vrij in al hare verrichtingen, ja zelfs om zelfstandige verdragen met vreemde landen te sluiten [2]) — bij zoovele, onafhankelijke Republiekjes vergeleek.

Wat de stedelijke besturen betreft, was natuurlijk een der eerste daden van de vrijgevochten Gemeenten geweest, om zich van de — voor het meerendeel handlangers van het Spaansch bewind zijnde — magistraten te ontdoen [3]), en dezen door andere personen te vervangen.

Want veel meer dan eene verandering van personen mocht het niet heeten, want was al de invloed van boven af op de benoeming der stedelijke magistraten grootendeels verbroken, die der burgers was er zeker niet door aangegroeid, en de stedelijke Regenten, die hunne colleges thans overal uitsluitend door coöptatie begonnen aan te vullen, legden op die wijze den grondslag voor de allerverderfelijkste familieregeering, die gedurende het geheele

---

1) van Slingelandt.

2) Ofschoon dit aan de afzonderlijke Provinciën en Steden, zonder toestemming van al de Gewesten, door Art. 10 der Unie van Utrecht verboden was, vinden wij toch vele voorbeelden van dergelijke verdragen als b. v. een van Amsterdam met Zweden en met New-York, over het zoogenaamde recht van exue. (Dit recht van exue was eene belasting die niet alleen geheven werd van nalatenschappen, die aan personen vervielen welke niet in de stad woonden, maar ook in het algemeen van alle goederen die buiten het rechtsgebied der plaats vervoerd werden. Vele steden sloten nu verdragen om dit recht tegenover elkander niet uit te oefenen). v. d. Poll, *Verz. van Vaderl. Wetten en Besluiten* blz. 425.

3) „Na den moord te Naarden begaven zich wel drie leden der Magistraat te Haarlem naar Amsterdam, om met Don Frederik te onderhandelen, maar de dappere bevelhebber Wigbold Ripperda en andere brave officieren vereenigden zich met de Schutters en de Burgers, deden den Prins de Regeering veranderen, ... en bereidden zich tot den krachtigsten wêerstand" — Hofdijk, *Gesch. des Nederl. Volks*, II blz. 388.
T. a. p. blz. 412 lezen wij: „eindelijk ging ook Amsterdam over, de Schout en het overige Bestuur, werden gevangen genomen en naar 't Water geleid onder het geschreeuw des Volks van: „Voertse naer de galge, daerse meenigeen aen geholpen hebben."
Waarlijk, schoone vruchten van de Bourgondische politiek om bestuurders en bestuurden van elkander te vervreemden.

tijdvak der Republiek aan ons vaderland tot oneer heeft verstrekt [1]).

En tegenover die ontzettende macht der steden, die door haren enormen invloed in de verschillende Staten-vergaderingen, feitelijk het geheele land regeerden, bood de treurige toestand van het platteland wel een scherp contrast.

De dorpen die niet, zooals de steden, eigen vertegenwoordigers naar de Staten zonden, maar slechts door de eigenaars der Heerlijkheid, als lid der Ridderschap, gerepresenteerd werden, konden dan ook minder goed voor hunne belangen waken. In hoofdzaak was hun toestand de volgende.

Holland was verdeeld in verschillende baljuwschappen. Aan het hoofd daarvan stonden een Baljuw, die zich door een Stedehouder kon laten vertegenwoordigen, en door den Stadhouder of de Staten van Holland aangesteld werd, en Welgeboren mannen eveneens door den Stadhouder, uit dubbeltallen door den Baljuw op te maken, gekozen. Dezen spanden de hooge vierschaar, en hadden de crimineele jurisdictie van al de dorpen op hun grondgebied gelegen, tenzij het Hooge Heerlijkheden waren.

In Zuid-Holland waren de meeste dorpen Heerlijkheden, die in Hooge- en Ambachtsheerlijkheden, verdeeld waren.

De Hooge Heerlijkheden stonden onder het bestuur van een Baljuw en Welgeboren mannen, die door den Heer benoemd werden, en behalve het politiek bestuur, de ge-

---

[1]) Men verlieze ondanks dit alles echter niet uit het oog, dat ook zelfs in de ergste tijden der Republiek, *jure* het oppergezag van den Stadhouder geenzins betwistbaar was, hoewel het *facto*, door den steeds wassenden invloed der steden, geheel buiten werking bleef.

heele jurisdictie bezaten; waren het daarentegen Ambachtsheerlijkheden, dan werden zij bestuurd door Schout en Schepenen, insgelijks door den Heer aangesteld, en aan welken dan het burgerlijk bestuur was opgedragen, benevens de middelbare en lage jurisdictie, waartoe de civiele en kleine strafzaken gebracht moeten worden. Van hunne vonnissen was appèl bij den Baljuw. Veel hadden deze bestuurders echter niet te zeggen, en het is zelfs zeer twijfelachtig, of de Schout en Schepenen keuren mochten maken. Waarschijnlijk is het, dat zij zich gedragen moesten naar die, welke de Hoofdbaljuw met zijne Welgeboren mannen maakte, en die in de verschillende dorpen golden. Dat er echter wel zekere openbaarheid heerschte, bleek uit de Resolutie van 18 September 1600 door de Staten van Holland en West-Friesland genomen: — «dat generalyck alomme ten platten lande de Regeerders binnen elcke plaetse, jaarlycks veertien dagen te voren in de Kercke zouden doen verkondigen, dat de rekeningen, zoowel van contributiën, van verpondinge, als andere ommeslagen van de binnenlandsche kosten, gedaen souden worden met open deuren ende vensteren" [1]).

In het Noorderkwartier waar minder Heerlijkheden waren, was de toestand iets beter, hoewel overigens ook hier de Regeering gelijk was aan die van het Zuiderkwartier. De invloed der burgers op de Regeering was hier echter grooter, en in verscheidene dorpen van Kennemerland bestond reeds van ouds het voorrecht om over politiezaken eigen keuren te mogen maken [2]).

---

[1]) v. Heusde t. a. p. blz. 32 vlg.
[2]) W. G. Lams, *Het groot-privilegie en handvestboek van Kennemerlandt en Kennemer gevolgh,* Amsterdam. 1664 blz. 180 vlg.

Was dus al de autonomie der stedelijke Besturen in de Vereenigde Nederlanden tot zulk eene enorme hoogte, ja zelfs in sommige Provinciën, vooral in Holland, schier tot souvereiniteit [1]) gestegen, en was zulk eene zelfregeering ook al zeer dienstig om de vrijheidszin der burgerij levendig te houden, is het echter niet te ontkennen, dat die triomf der steden vaak ten koste van het algemeen belang [2]) gekocht werd.

Dat ook 't platteland onder die overmacht der steden zwaar gebukt ging, moge uit 't onderstaande blijken. De poorters der steden bleven met klem aandringen op de handhaving der verouderde stapelrechten [3]) welk baatzuch-

---

1) Men denke slechts aan de drieste houding door Amsterdam tegenover Prins Wilem II aangenomen.

2) Want mocht ook al Guicciardini in zijne: „*Beschryvinghe van alle de Nederlanden*, Amsterdam 1612, blz. 192, opgetogen uitroepen: „Holland heeft de groote vloeden Ryn ende Mase welcke met veel rancken ende armen, somtyts ook den naem veranderende tot veel plaetsen vlieten. Niettemin de inwoonders hiermede niet te vreden zynde hebben tot der natueren oock groote konste ende behendicheyt gevoecht ende 't alle kanten sooveel grachten ende waterloopen ghemaekt, dat men niet alleen van d'een Stadt tot d'andere, maer ook van het een groot dorp tot het andere, soo gerieffelyck ofte gerieffelyker als te lande kan reysen", — valt het toch niet te ontkennen, dat menig voor 't algemeen welzijn gewenscht werk, door het strijden met plaatselijke belangen achterwege bleef.

Om ons tot de „gherieffelyke waterwegen" te bepalen, moge het volgend staaltje van stedelijken naijver, dienen.

Zoo verzetten zich Haarlem, Dordrecht en Gouda met goed gevolg tegen het gebruik van eene binnenvaart tusschen Rotterdam en Amsterdam, die langen tijd door eene daarover liggende brug voor groote vaartuigen onbruikbaar was geweest. De Schout en Ambachtsbewaarders der heerlijkheid Vriesekoop, hadden die brug voor het gemak der rijtuigen doen verlagen en er tevens eene ophaalbrug van gemaakt opdat de schuiten daardoor niet tegen gehouden zouden worden. Doch nu konden er ook grootere schepen doorvaren, hetgeen den loop van het verkeer geheel moest wijzigen. De Baljuw en Dijkgraaf van Rijnland kwamen daarop de ophaalbrug toenagelen.

De zaak werd daarop voor den Hoogen Raad van Holland en Zeeland aanhangig gemaakt, en in 1611 met eene overeenkomst besloten, waarbij de Schout en Ambachtsbewaarders op zich namen, de brug weder in haar vorigen toestand te herstellen. (van Rees t. a. p. I blz. 162).

3) Dat dit middel, om door eene dergelijke kunstmatige verhooging van het aanbod en beperking van de vraag, het platteland ten gunste van de stad te exploiteeren, niet alleen in ons vaderland algemeen was, blijkt uit Fischer's *Gesch. des Deutschen Handels*, II p. 312-385; Cibrario, *hist.*

tig streven een nog hatelijker karakter verkreeg door de zucht der steden om de uitoefening van de meeste neringen en bedrijven op het platteland, ten bate der winkeliers en ambachtslieden in de steden, te bemoeilijken. De vergelijking [1]) van deze verhouding, tusschen stad en land ten tijde der Republiek, met de koloniale politiek, gedurende vele jaren door Nederland tegenover Java gevolgd, is dan ook werkelijk niet onjuist, want ook het platteland scheen in die dagen, alleen dáártoe nuttig, om door de bewoners der steden geëxploiteerd te worden; eigen welvaart, eigen ontwikkeling bleven daarbij natuurlijk geheel buiten spel, en al wat op dat platteland geproduceerd werd, moest ten bate van bepaalde steden worden afgestaan.

Vooral in Holland was die toestand 't ergst, en dat ook de hooge Regeering, aldaar reeds van ouds, dit euvel krachtdadig in de hand werkte, blijkt o. a. uit 't feit, dat Graaf Willem VI in 1407 op eene klacht der burgers van Goes uitdrukkelijk bepaalde, welke neringen niet buiten de stad mochten worden uitgeoefend. De kroon werd echter op het werk gezet, toen Karel V op den 31sten October 1531 op een verzoek van omstreeks een twintigtal steden, die geklaagd hadden: — «dat notoir was dat uyt saecke van de Ambachten en de Neeringen die men dede op 't Platte Landt ende omtrent den voorsz. Steden, deselve depopuleerden ende gingen te niete ende die Dorpen van dage te dage verbeterden," — eene «Ordre op de Buiten-Neeringe" uitvaardigde om te voorzien tegen

---

de l'econ. pol. au moyen age, II p. 108 vgl.; *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* p. 520, 537, 645.

[1]) Mr. O. van Rees.

de «depopulatie, desolatie en destructie der Steden," en daarin bepaald werd: — «dat voortaen niemant binnen onsen Landen van Hollandt ende andere die daer onder gehouden worden, buyten besloten Steden (den Hage en Alckmaer daeronder gereeckent) en sal van nieuws mogen opstellen eenige Weveryen, Loyeryen, Metselryen, Timmeryen of andere gelycke Ambachten, Negociatie of Neeringen doen ende exerceren. Insgelyck dat niemant van nieuws en sal mogen opstellen eenige Backeryen en Tapperyen binnen zeshondert roeden naer de vryheden van den voorsz. beslooten Steden, noch oock opstellen op 't platte Landt eenige nieuwe Brouweryen; op pene dat sy gehouden sullen zyn sulcke Brouwerye of andere Neeringe, Backerye ofte Tapperye van stonden aen op te breecken en aftedoen en bovendien tot boete te betalen ten onzen profyte de somma van vyftich Carolus Guldens [1])."

Nevens dit vastklemmen aan de aloude privilegiën stonden den Steden nog twee middelen ter onderdrukking van het platteland ten dienste n.l.: 1° het sluiten van eene overeenkomst met den Ambachtsheer, die in den regel wel te vinden was om den voorspoed zijner onderhoorigen voor eene ronde som op te offeren [2]), en 2° het aankoopen van Heerlijkheden die in veiling kwamen [3]), welk tweede middel natuurlijk nog veel radicaler werkte. Eindelijk werd echter de boog te sterk gespannen, en dienden de Noord-Hol-

1) Mr. G. A. de Meester, *Karel V en zijne plakkaten. Nieuwe Bijdragen tot Regtsgeleerdheid en Wetgeving,* V blz. 258.

2) Zoo verkreeg in 1535 Haarlem voor twee honderd gulden van den heer van Heemstede, voor zich en zijne erven, de belofte, dat binnen zijn rechtsgebied geene brouwerijen noch andere stedeneringen zouden worden toegelaten. Zie meerdere vb. in het Register, gehouden bij meester Aert v. d. Goes I blz. 314.

3) Zoo kreeg Leiden in 1582 door aankoop Leiderdorp geheel in zijne macht. Zie *Handvesten van Leiden* blz. 685, vlg.

landsche dorpen aan de Ridderschap der Provincie dat merkwaardig stuk, bekend als „de korte Deductie"[1]) in.

De zaak kwam in 1688 in de Vergadering van de Staten van Holland, die daarop aan de dorpen eenige meerdere vrijheid toestonden. De groote druk bleef echter bestaan, hoewel 't langzamerhand gewoonte begon te worden, dat men de vergunning om op 't platteland eenig bedrijf te mogen uitoefenen, kon koopen van de stedelijke regeering, die het recht had dit te beletten[2]); doch zij 't ook, dat langzamerhand de teugels een weinig minder strak werden aangehaald, eene gewichtige verbetering was vooralsnog

---

[1]) In die Korte Deductie wordt o. o. gezegd:

„Gemerckt naer de notoire Dispositie van alle rechten kennelyck is, dat alle geoorlofde Contracten haer oorspronck hebben uyt het gemeen Recht van alle volckeren. Consequentelyck dat de selve der Burgeren ende Huysluyden sonder eenighe Distinctie even na zyn. Behalve dat in de natuere selfs gefondeert is, dat een yegelyck ter hande neme soodanighe Neeringhe, Handelinghe ofte Ambacht ofte ander middel daermede hy hem ende die gene die tot synen laste staen soude mogen eerlyck ende na behooren onderhouden ende besorgen. Ende daeromme mede niemandt en is gheoorloft, yet te doen ofte voor te nemen waer door die voorsz. Vryheidt soude werden belet ofte verkort. Alsoo de Remonstranten in ervaringhe zyn ghekomen, dat men voor is hebbende, de Neeringe ten platten lande te weeren ende sulcx te beletten, dat d' Ingesetenen van hare Dorpen niet en souden mogen continueren in hare Neeringe ende Handelinge als tot noch toe is geschiedt. Dat mede van tydt tot tydt by de steden werdt getracht, *per indirectum*, de Neeringen van de Dorpen te doen ophouden. Ende tot dien eynde de Ordonnantiën, die op den opheve van de gemeene Middelen werden beraemt, sulcx werden gheformeert, dat hare Inghesetenen daerdoor werden belet hare Neeringhe ende Handelinghe te continueren, ende dryven als voor desen ende sulcx in hare voorsz. Vryheden ende Privilegien gekrenkt. Ende dat om alle sluyckerye (soo men voorgeeft) soveel doenlyck is te voorkomen. Maer in der daet omme die Neeringen uyten Dorpen te trecken. Ende daeruyt te bespeuren is, dat men eerst soude soeken de Dorpen, ende daerna die kleyne steden te verdrucken ende van hare Vryheden te priveeren, ende eyndelyck haer selven en het geheele Landt te ruineeren; 't Welck oock seer odieus ende oock ongoddelyck soude syn, alsoo die voornaemste Koopsteden van dese Landen met reden niet en mogen klagen."

Deze korte Deductie der Noord-Hollandsche Dorpen is in haar geheel opgenomen in de „*Besondere Privilegien ende handvesten verleent aen d'Inwoonders van Westzaanden en Crommenie.*" Zaandam 1661 blz. 225 tot 241.

[2]) Mr. G. W. Vreede. *Bijdragen tot de Geschiedenis der omwenteling van* 1795 *tot* 1798. Utrecht 1847 blz. 100.

niet te verwachten, en eerst de woelige gebeurtenissen van het jaar 1795 zouden in staat zijn eene volledige verandering tot stand te brengen.

Wanneer wij dus kortelijk, hetgeen in het hoogst belangrijk tijdvak, dat door de Revolutie van 1795 wordt afgesloten, geschiedde, te zamen vatten, zien wij hoe de ontwikkeling der steden daarvan wel een der gewichtigste gebeurtenissen mag heeten.

Wij zagen de opkomst dier steden; den steun, hun door de Vorsten bij den strijd tegen den Adel verleend; de ontaarding van den eenvoudigen burgergeest, die de stedelijke privilegiën tot eene gemakkelijke prooi van een krachtig heerscher moesten maken; het herleven van den ouden vrijheidszin in den strijd tegen Spanje en eindelijk de ontzettende reactie daarop gevolgd.

Wij zagen, hoe tegenover de te ver gedreven centralisatiezucht der laatste Graven, een toestand van totale decentralisatie ontstond [1]), die eindelijk zelfs zoozeer werd doorgevoerd, dat zij de veiligheid, ja zelfs het bestaan van den Staat in gevaar bracht, en waar een Oldenbarnevelt in zijne Memorie van 1607 reeds klaagde: — «want indien wij niet eene Regeeringe maecken mit behoorlycke autoriteyt om de Landen te regeeren, de provintien en steeden te houden in haar debvoir van contributie en ordelycke eenigheyt — soo moeten wy verloren gaan;

1) Zie de *noot* op blz. 28. Wegens de aldaar vermelde reden, achtte ik het ook voor de latere tijdvakken der Republiek onnoodig, om in eene beschrijving van de, voor het meerendeel toch alleen maar in theorie bestaande, rechten der Stadhouders tegenover de steden, te treden. De wenschelijkheid van eene, bovenal beknopte, historische inleiding, dwong bovendien tot zelfbeperking.

want geene Republique kan bestaan sonder goede ordre in de Generale Regeeringe". — vinden wij den toestand ruim eene eeuw later nog zóó weinig verbeterd, dat van Slingelandt in eene Missieve van den Raad van State aan de extraordinaire Vergadering van 27 Januari 1717 nederschreef: — «die maar oogen in het hooft heeft, kan niet nalaten het aan te merken als een wonderwerk van de goddelyke Voorsienigheit, dat een Republicq, welcke geen vaster fondamenten heeft als die van deese Vereenighde Nederlanden, een Republicq, welckers fondamenten van binnen ondermeint worden door het luxeeren van de Unie, en welcke van buiten reis op reis swaaren aanstoot lyd, nog bestaat [1])."

[1]) T. a. p. 1 blz. 266.

---

§ 2. 1795—1814.

— «Thans heerschte er eene diepe stilte in de Vergaderzaal. Aller oogen waren gevestigd op den Voorzitter; alles was eerbied en aandagt; en geen wonder, thans moest die groote verklaring gedaan en gehoord worden, waarby deze Vergadering als den Souverein der Bataaven bevestigd werd.

«Ik verklaar", dus sprak de President, «in Naam van het Volk van Nederland, hetwelk Wy hier vertegenwoordigen, deeze Vergadering te zyn het Representeerend Ligchaam van het Volk van Nederland."

«Zodra deeze gewigtige verklaaring was afgelegd, wedergalmde de Vergaderzaal van het allerwelmeenendst gejuich, zo der Leden als der Aanschouwers. Het handgeklap verdubbelde elk oogenblik en zo het waar is dat, by de Volksmenigte, de taal van het hart door deeze telkens het gevoeligst en duidelykst spreekt, dan drukte dit oogenblik het beste zegel op zo grootsch eene verrigting.

«De rechtgeplaatste vrolykheid bepaalde zig niet enkel tot den omtrek der Bataafsche Vertegenwoordiging; de burger Pieter Paulus had naauwlyks deezen eersten taak verrigt, of het verlangende Volk, dat by duizenden

op het Binnenhof stond, kreeg er insgelyks legale kennis van. Allerwegen klonk de verruklykste muziek. Uit de raamen naar de zyde van 't Hof, kondigden eenige Trompetters het gebeurde de reikhalzende menigte aan. Ook hier deed de Volkstem zig hooren, ook hier waren de spreekendste blyken van hartlyke deelneeming en ongeveinsde blyschap. Eene golvende zee van hoeden vertoonde zig op de in de hoogte gesteeken bajonetten, degens en sabels. — Alles juichte; alles riep, Hoezee of Vivat de Republiek! Veelen stonden de traanen van dankbaarheid in de oogen en wanneer de ervaaren en oplettende Menschkenner zig niet bedriegt, dan zyn er verscheiden van de zulken die te vooren met betrekking tot de algemeene zaaken anders dagten, door deeze zoo zeer treffende gebeurtenissen tot betere gedagten overgehaald geworden."—

Met deze woorden schildert het, anders steeds zoo deftig — «*Dagverhaal der Handelingen van de Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland*" [1]) — op eene wijze, geheel in overeenstemming met de kunstmatige geestdrift en opgewondenheid dier dagen, de opening van de zittingen der nieuwe Vertegenwoordiging, die na de verdrijving van «den Tyran" en de grondvesting der Bataafsche Republiek, de aloude Staten-Generaal, moest vervangen.

Op Dinsdag 1 Maart 1796 kwamen de representanten bijeen om hunnen arbeid aan te vangen, en aan het «opgetogen Volk" eene constitutie te schenken. Doch reeds bij dien eersten arbeid, het vaststellen der nieuwe Staatsregeling, bleken twee partijen fel tegenover elkander

---

1) D. I blz. 5.

te staan: de Unitarissen, die, om voor goed met het historisch verleden te breken, aan alle provincialisme een einde wilden maken, en daartoe het opperbestuur over alle Gewesten aan één gezag wilden toevertrouwen, en de Foederalisten, die, met vermijding van de misslagen waartoe men onder de vorige Staatsregeling vervallen was, de sterk provinciale afscheiding wilden handhaven; terwijl tusschen hen in, als eene derde partij, de gematigden, de zoogenaamde «Moderaten" stonden, die echter door de beide andere richtingen voor — «slymgasten" gescholden werden.

Op den 10den November werd door den burger Simon Styl een Ontwerp der Constitutie aan de Vergadering ingediend. Dit ontwerp echter, waarin zich de eenheid der Republiek alleen maar tegenover het buitenland uitte, doch de toestand inwendig vrij wel onveranderd werd gelaten; dit ontwerp, welks grootste verdienste wel dáárin bestond, dat in plaats van het verouderde, Provincie, voortaan van Departement zou gesproken worden, doch dat de schuldenlast van elk dier oude Provincien, in plaats van die tot ééne algemeene landsschuld te vereenigen, voor rekening van het nieuwe Departement liet, ja zelfs geene algemeene belastingen kende, maar als van ouds voor de algemeene landsuitgaven quota aan de verschillende Gewesten wilde opleggen; dit ontwerp dat de Gemeente, behoudens enkele nieuwe bepalingen omtrent de verkiezing van het Bestuur, zóózeer in hare oude onafhankelijkheid handhaafde, dat zij voor hare huishoudelijke keuren geene bekrachtiging van een hooger gezag zou behoeven, en als de twee eenige beperkingen invoerde, dat bij 't heffen van nieuwe, plaatselijke belastingen, gecommitteerden uit de stemgerechtigde burgers

moesten gekend worden. en dat bij vereeniging of splitsing van Gemeenten, de toestemming van het Departement noodig was; dit ontwerp werd, door den fellen tegenstand der Unitarissen, na een debat, waarin de schoone leuze, onder welke men vergaderde [1]), ten minste voor zoover het derde deel betrof, al zeer weinig bewaarheid bleek, bij meerderheid van stemmen verworpen.

Op den 2[den] December behaalden de Unitarissen eene groote zege, doordien zij het principe van «de éénheid en ondeelbaarheid der Republiek" wisten door te drijven, ten gevolge waarvan natuurlijk een nieuw ontwerp in dien geest noodzakelijk werd. Toch bleek de uitkomst niet zoo schoon als de vurige Unitarissen verwachtten. Hoewel nl. de macht der Provincie in het aangeboden Ontwerp zeer besnoeid werd, en men haar ook «in eigen huishouding" alleen op die voorwaarde vrij liet, dat zij niet in strijd zou handelen met de algemeene wetten, bleef de toestand der Gemeenten in hoofdzaak dezelfde. De inrichting van den Raad zou echter voortaan, onder goedkeuring van het Departementaal Bestuur, geregeld worden bij reglement; als algemeen beginsel werd daarbij aangenomen, dat de leden niet geschorst of afgezet zouden kunnen worden, maar alleen wegens plichtverzuim voor het Nationaal Gerechtshof zouden kunnen terecht staan. Tegenover deze groote vrijheid aan de Gemeenten toegekend, werd echter ook bepaald, dat het Departementaal bestuur, aan hetwelk de taak was opgedragen om er voor te zorgen dat geene raadsbesluiten in strijd met de algemeene wetten genomen werden, de macht zou hebben, bij overtreding dezer bepaling, een dergelijk besluit buiten werking te stellen.

---

[1]) „Vryheid, Gelykheid en Broederschap.

Dit Ontwerp, dat op den 10^{den} Januari 1797 ter tafel kwam, vond heftige bestrijding, en een der woordvoerders der Unitarissen, de burger P. Vreede, verklaarde er zelfs de elementen van «een Oostersch, Marokkaansch en een Moorsch Despotisme" in terug te vinden, en de niet minder heethoofdige burger C. L. van Beyma legde, toen op den 30sten Mei het plan na langgerekte debatten eindelijk was aangenomen, de verklaring af: — «ik zal het Volk blyven waarschuwen voor den jammerpoel waarin het zig naar mijne gedagten zou storten, indien het 't ongeluk had die Constitutie aantenemen." —

En dank zij de onvermoeide pogingen èn van de teleurgestelde Unitarissen èn van de niet minder onvoldane Foederalisten, werd het door de Nationale Vergadering aangenomen Ontwerp, door het Volk, daartoe in de Grondvergaderingen opgekomen [1]), met ruim honderd duizend stemmen verworpen. (8 Aug. 1797).

Feller dan ooit was nu de strijd tusschen de beide Staatspartijen ontvlamd, tot eindelijk de Unitarissen hun bekenden «coup d'Etat" waagden, en met behulp der Fransche bajonetten eene geheele omkeering in het Staatsbewind teweegbrachten. Een 28tal lastige tegenstanders werden

[1]) Een tijdgenoot. „Dr. P. van Woensel" spreekt zijn oordeel over die vokssstemming op de volgende, weinig vleiende wijze uit: „wie de man geweest zy in wiens ongeredderd hooft 't eerste inviel, 't Volk te zetten in den rechterstoel, om uitspraak te doen over een Constitutie! o Hooft sonder harsens! Het Volk. Wat is dan 't Volk? Van eene geheele bevolking drievierden en nog meer menschen, wier bestemming is door den arbeid hunner handen zig en hun huisgezin te geneeren, wier opvoeding, aangelegd om spoedig 't bekrompen huishouden eenige stuivers s' weeks in te brengen; aangelegd tot 't leeren van eenig handwerk, trafieken, der praktyk van den landbouw etc., hen van alle studie, bestuur, kunde, hebbelykheid en orde van denken verwyderde! En zulcke weezens moeten een zwaarmoedig stuk werks van 918 Articulen beoordeelen, uitspraak doen over eene vraag, welke het geheele studeerende leeven eens studeerenden mans, eens mans van 't grootste vernuft, kan beezig houden."

uitgestooten, en op den 22sten Januari deelde de burger Midderigh, de Voorzitter van het aldus gezuiverde lichaam, aan de leden mede: — «dat het geheele Bataafsche Volk van hen zyne behoudenis wachtte, en het veeg Vaderlant zyne smeekende oogen op hen geslagen had;" — terwijl hij verder voorstelde te decreteeren: — «alle provintiaale en kwartierlyke Souvereiniteit te vernietigen, en eindelyk deeze Vergadering te verklaren, de Constitueerende Vergadering, representeerende het Bataafsche Volk." —

De eerste daad van dit nieuwe Staatslichaam was het uitvaardigen eener proclamatie [1], waarin bepaald werd, dat voorloopig de bestaande Besturen zouden aanblijven, alsmede dat de Provinciën, Steden, Dorpen en Polders, voorloopig onveranderd zouden blijven, onder de inderdaad niet onbeduidende beperking, dat zij tot zoolang slechts als intermediair administratieve lichamen zouden blijven voortbestaan, en als zoodanig geheel en al aan het Uitvoerend Bewind zouden onderworpen zijn.

Het was derhalve niet onzeker op welke grondslagen de nieuwe Constitutie zou worden opgebouwd, en het Ontwerp door den burger Ockerse in de zitting van 6 Maart aan de Vergadering aangeboden, met de woorden: — «Gy zult toonen dat het vaale spooksel van twist, van partyzucht, dat voorheen immer door uwe Raadzaal waarde, en dat twee jaren lang het Vaderlant eene goede Constitutie onthield; dat dit Helsch Monster thands van hier verbannen is", — werd daarop, nadat ook nog eerst de Grondvergaderingen eene behoorlijke zuivering hadden ondergaan.

[1]) *Dagverhaal* VIII blz. 426.

op den 23sten April met honderd vier-en-vijftig duizend, tegen elf duizend stemmen, aangenomen.

Thans was de «waare eenheid en ondeelbaarheid der Republiek" verzekerd.

Om echter voor goed met alle traditie te breken, en eene herleving van het oude provincialisme te voorkomen, werd het grondgebied in acht Departementen verdeeld [1]). Tot grondslag dier verdeeling was het zielenaantal der bevolking, nl. gemiddeld twee honderd dertig duizend, genomen. Ieder Departement was weder verdeeld in zeven Ringen, en die Ringen in Gemeenten. Tevens bestond elke Ring uit een zeker aantal Grondvergaderingen, door welke de verkiezingen voor de Departementale Besturen plaats vonden [2]).

Door deze kunstige indeeling, slechts op het zielenaantal gebaseerd, en dus volstrekt geene rekening houdende met

---

1) *Titul I, Art* 3 der Constitutie luidde: „het tegenwoordig grondgebied der Bataafsche Republiek is verdeeld in agt Departementen met name:
Het Eerste Departement: van de Eems.
„ Tweede Departement: van den ouden Yssel.
„ Derde Departement: van den Rhijn.
„ Vierde Departement: van den Amstel.
„ Vijfde Departement: van Texel.
„ Zesde Departement: van de Delf.
„ Zevende Departement: van de Dommel.
„ Agtste Departement: van de Schelde en Maas.
Het Departement van de Eems, omvatte de grootste gedeelten van Friesland en Groningen met een gering gedeelte van Drenthe; dat van den ouden Yssel, het overige van Friesland, Groningen en Drenthe, met geheel Overijssel en een deel van Gelderland; dat van den Rhijn, bijna geheel het overige Gelderland, met het grootste deel van Utrecht en een gedeelte van Zuid-Holland; dat van den Amstel, ongeveer het oude Amstelland; dat van Texel, geheel het overige Noord-Holland, met gedeelten van Zuid-Holland en Utrecht langs den Rijn; dat van de Delf, het overig Zuid-Holland tot langs de zoomen van Lek en Maas; dat van de Dommel, Gelderland beneden de Waal, met het grootste deel van Noord-Brabant; dat van de Schelde en Maas, het overige van Noord-Brabant, Zuid-Holland benevens Waal en Maas en geheel Zeeland, boven de monding der Schelde.

2) De leden van het Vertegenwoordigend Lichaam, werden echter in 94 Districten ieder van 40 Grondvergaderingen gekozen.

de locale gesteldheid of de historische vorming der vroegere Gemeenten, werden van zelf de voorheen zoo onafhankelijke Departementale- en Gemeentebesturen, geheel vernederd tot de bescheiden werktuigen der Centrale Regeering; en dat zulks ook niet anders bedoeld was, bleek genoegzaam uit de Constitutie zelve [1]). Om bovendien verzekerd te zijn van de stipte uitvoering zijner bevelen, werden door het Uitvoerend Bewind, naar de verschillende Departementen, Commissarissen gezonden, om — zooals 't heette — te zorgen, dat de Wetten behoorlijk werden uitgevoerd [2]).

De Gemeenten waren er dus treurig aan toe. Alle wetgevende macht was hun ontnomen, en als eenige concessie werd hun vergund.... vertoogen tot het Uitvoerend Bewind, en eerst langs dien zeer indirecten weg, tot het Vertegenwoordigend Lichaam te mogen richten. Ja, zelfs het maken van verordeningen ter verzekering van de plaatselijke orde en rust was hun ontzegd, en wee 't vermetele Gemeentebestuur, dat het zou wagen zich met de aangelegenheden zijner eigen Gemeente te bemoeien! Art. 107 der Constitutie was dáár, om als wreker van de beleedigde Centralisatie te kunnen optreden.

Vele botsingen tusschen het Centraal Gezag en de verschillende Departementen en Gemeenten, waren daarvan

1) *Titul V Art.* 147. De Departementaale en Gemeente Bestuuren zijn Administrative Lichaamen, ondergeschikt en verändwoordelyk aan het Uitvoerend Bewind.
In geval van pligtverzuim, kunnen der selver Leden door het Uitvoerend Bewind van hunne Posten ontzet worden, mids in achtnemende het bepaalde by *Titul* IV *Art* 107.

2) *Titul* V *Art.* 155. Het Uitvoerend Bewind benoemt by ieder Departementaal Bestuur éénen Commissaris en ten hoogste drie, voor de gezamenlyke Gemeente-Bestuuren in elk Departement, om toe te zien en te zorgen dat de Wetten behoorlyk worden uitgevoerd.

het onvermijdelijk gevolg. Vele Besturen bleven nl., ondanks het uitdrukkelijk verbod, bij voorkomende gelegenheden verordeningen op eigen gezag daarstellen. Zoo zond b.v. het Intermediair-Administratief Bestuur van het voormalig gewest Gelderland, bij missieve, een exemplaar van eene door dat bestuur gearresteerde publicatie, met betrekking tot de in genoemd gewest toenemende runderziekte, bij welke publicatie het vervoeren van ongezouten of ongekalkte huiden van beesten, die aan de veeziekte gestorven waren, werd verboden. Waarop het Vertegenwoordigend Lichaam terstond «geconsidereerd, dat het gemelde Bestuur in deze eene daad had verricht, waartoe zy geene macht hadden en uit dien hoofde had gepleegd een attentaat op de souvereiniteit van het Wetgevend Lichaam", besloot: «deze publicatie dadelyk, en zonder resumptie, te zenden aan het Uitvoerend Bewind om de noodige zorg te dragen, dat dezelve *illico* werd ingetrokken, met verderen last, om de noodige voorziening tegen de aldaar existerende veeziekte te doen."

Zoo had ook de municipaliteit van Kolhorn (provincie Holland) het gewaagd, aan de Wetgevende Vergadering twee bekendmakingen toe te zenden, door haar tot behoud van de rust en welvaart aldaar gearresteerd, met verzoek dat deze door de Vergadering mochten worden goedgekeurd. Doch ook hier verwees het eerwaardig Lichaam, die municipaliteit naar de uitdrukkelijke letter der Staatsregeling [1]).

Bij Publicatie van het Uitvoerend Bewind van 9 Juni

1) Mr. G. de Vries Az., *de Wetgevende Magt der Plaatselijke Besturen* blz. 5.

1800, ter aanvulling van de Staatsregeling, werden de Gemeenten nader geregeld [1]).

De 116 Art. waaruit deze Publicatie bestond, schonken dus, als 't ware, eene eerste proeve van eene algemeene «Gemeentewet."

In hoofdzaak echter liet deze regeling (zoowel als de vrij onbeduidende herziening van 6 Februari 1801, die alleen maar den Gemeentebesturen wat grooter vrijheid schonk, bij 't begeven van gemeentelijke Ambten) de Gemeenten in hare positie als zuiver Administratieve lichamen, hoewel reeds eenige sporen van eigen toezicht zijn te ontdekken. Zelfbestuur, mocht het echter zeer zeker nog niet heeten. De macht nl. thans aan de Gemeenten toegekend, bleef zich bepalen, tot het mogen houden van toezicht op de plaatselijke gebouwen en het handhaven van de goede orde [2]). Daarentegen moest jaarlijks, behalve eene behoorlijke rekening en verantwoording, ook een staat van de eigendommen der Gemeente aan het Departementaal Bestuur worden opgezonden.

Tegenover al deze bindende bepalingen, maakt het een' vreemden indruk, wanneer wij in eene Publicatie van het

---

[1]) Deze Publicatie strekte tot uitvoering van Art. 5 der Staatsregeling, dat de verdeeling van het Rijk in Ringen en Gemeenten beval. De 8 Departementen werden nu verdeeld in 56 Ringen, 495 Gemeenten en 3760 Grondvergaderingen.

Als toevoegsel werd aan deze Publicatie, de boven geciteerde *„instructie voor de Gemeente Bestuuren der Bataafsche Republiek"* gehecht.

[2]) Art. 47. De Gemeente-Bestuuren hebben het toezicht over de bewaaring der goede orde en Politie binnen den kring derzelver Gemeente, alsmede het Bestuur over de Eigendommen en Cassen van hunne Gemeente.

Art. 48. De Gemeente-Bestuuren hebben insgelyks het toezicht over alle Plaatselyke Gebouwen, Gragten, Bruggen, Sluizen, Straaten, Wegen, Voetpaden en hetgeen verder daar toe behoord, mitsgaders over hetgeen bevorens verder door de Municipaliteiten of andere Collegiën is bestuurd geworden; voor zoverre daarin door de Staatsregeling of andere Wetten geene verandering is of wordt gemaakt, en zorgen dat dezelve behoorlyk worden onderhouden en geschouwd.

Uitvoerend Bewind van den 20sten Januari 1801 lezen : — «dat geene Gemeente-Bestuuren voortaan eenige Plaatselyke vaste goederen of Effecten, het eigendom zynde van de gezamentlyke Ingezetenen hunner Gemeenten, zullen mogen Verkoopen, Beleenen of op eenigerhande wyze veraliëneeren, dan na alvorens daaromtrent te hebben gehandeld en te zyn overeengekomen met gevolmachtigden uit de stembevoegde Burgeren, wordende onder deeze benoeming van vaste Goederen en Effecten nogthans alleen verstaan: Landen, Gebouwen, Obligatiën en andere Schuldbrieven, doch geenszins eenigerhande Voer- of Werktuigen en andere voorwerpen tot de Fabriekage behoorende, welke van deeze algemeene Wet worden uitgezonderd." —

Reeds de enkele toestemming der gevolmachtigden, zonder dat er van goedkeuring door het Vertegenwoordigend Lichaam of het Departementaal Bestuur gesproken wordt, bleek dus bij deze gewichtige zaak voldoende.

Waarlijk, deze Publicatie vormt wel een scherp contrast met de angstvallige, vaak in kleingeestigheid ontaardende voogdij, in alle andere opzichten, door de Centrale Regeering over de Gemeenten uitgeoefend.

Tegenover al de grieven echter, tegen het centralisatie stelsel dier dagen aangevoerd, mag men niet nalaten, tevens ook op de twee groote lichtpunten in de Instructie van 9 Juni te wijzen, nl.: 1° dat aan de burgers zekeren invloed op de regeering werd toegekend [1]), en 2°. dat men, hetgeen trouwens ook reeds in Art. 152 der Staatsregeling

[1]) Art. 3. De Grondvergaderingen tot deze Verkiezingen worden op dezelfde wyze afgedeeld als voor de verkiezingen van het Vertegenwoordigend Lichaam en Departementaale Bestuuren plaats heeft.
Art. 4. Jaarlyks treed een derde gedeelte af van ieder Gemeente-Bestuur of wel een getal van Leden dat het naaste daarby komt.

bevolen werd, met het stelsel van geheimhouding begon te breken [1]). Hoeveel er overigens ook nog bleef af te keuren, was dit reeds een groote vooruitgang bij de jammerlijke periode van knoeierij en geheimhouding; het treurig tijdvak der Regenten-Regeering.

In den aanvang van het jaar 1801 deed Frankrijk's machtige Eerste Consul, Napoleon Bonaparte, aan de Bataafsche Republiek begrijpen, dat de bestaande Constitutie — «ergerlyk in oorsprong en strekking" — met 't oog op de omstandigheid, dat de dagen van — «woorden gebrom en ydel revolutionair geklap" — voorbij waren, hoogst noodzakelijk eene verandering behoefde, en gehoorzaam aan den wenk van den machtigen nabuur, kwam reeds in Mei een nieuw voorstel ter tafel, dat echter in geen enkel opzicht de goedkeuring der vurige Bataven mocht wegdragen.

— «Ik heb", riep de burger Guljé: — «met yzing en verfoeying het rapport en het concept-ontwerp der nieuwe Constitutie gelezen. Zoude dit vryheid-moordend Monster, de wrange vrucht zyn van de dierbaarste belangen des Volks! Wie zou nog twyfelen aan hunne bedoeling, nadat de aap zyne naakte billen zoo onbeschaamd bloot heeft laten zien!" — Ook de meerderheid was 't met dezen spreker eens, doch drie leden van het Uitvoerend Bewind [2]) waagden, gesteund door den invloed van den Eersten Consul [3]), een' stouten slag, deden de Vergaderzalen der beide

[1]) Art. 44. Elk derzelven doet de gehouden Registers van deszelfs handelingen welke niet secreet behooren gehouden te worden, iedere zes maanden, veertien dagen lang op eene vertrouwde plaats openlyk ter leezing aan de Ingezetenen voorleggen.
Dit Art. is ongeveer gelijkluidend met Art. 152 der Staatsregeling.

[2]) Pyman, van Haarsolte en Besier.

[3]) Deze was nl. wegens 't mislukken van eene leening van tien of twaalf milioen. met de Amsterdammers, ongunstig ten aanzien van het bestaande Bewind gestemd. Hofdijk t. a. p. III blz. 860.

Kamers sluiten [1]), en legden hun Ontwerp aan het Volk voor. Door nu ook hen, die zich van de stemming onthouden hadden, bij de vóórstemmers te rekenen, werd door deze fictie eene meerderheid van ruim drie honderd duizend stemmen verkregen, en aldus op den 16[den] October de aanneming van de nieuwe Constitutie door het Bataafsche Volk geproclameerd.

De reactie was volkomen.

In plaats van de Gemeenten als zuiver administratieve onderdeelen van het Rijk te blijven beschouwen, begon men ze weder als totaal onafhankelijke lichamen te herstellen, onder de eenige beperking, dat zij zich niet met de algemeene belangen zouden mogen inlaten. Het Staatsbewind vaardigde voor elk Departement [2]) een afzonderlijk reglement uit, dat tevens eenige algemeene grondslagen aanwees, met in achtneming van welken, de Gemeenten haar eigen reglementen zouden mogen maken [3]). Mochten zij echter niet tijdig van haar recht om zulk een reglement saâm-te-stellen gebruik maken, kon het Departementaal Bestuur voorloopig, totdat door de Gemeente definitief in de bestaande behoefte voorzien was, de noodige voorschriften geven.

In die departementale reglementen werd voorts ook het

---

1) Dit ging echter niet zonder eene hoogst onstichtelijke vechtpartij tusschen van Haarsolte en den stevigen Voorzitter Emerins, die den presidentshamer niet wilde loslaten.

2) De naam, Departement, bleef nl., ondanks dat men de Provinciën weder onder haar ouden naam en in den oorspronkelijken vorm hersteld had, behouden. Alleen Drenthe kwam onder het Departement „Overijssel."

3) Art. 73. Iedere Stad, District of Dorp, heeft zyn eigen Gemeente-Bestuur, ingericht op zoodanigen voet, als door iedere Gemeente ter goed- of afkeuring aan het Departementaal Bestuur zal worden voorgedragen; mits gegrond zynde op het beginsel van Volkskeuze en eene geregelde afwisseling.

Art. 74. Iedere Gemeente heeft de vrye beschikking over deszelfs huishoudelyke belangen en Bestuur, en maakt daaromtrent alle vereischte, plaatselyke bepalingen.

begrip «huishoudelijke belangen" uitgewerkt, wier regeling door Art. 74 der Constitutie aan de Gemeenten, zonder eenig toezicht van hooger gezag, was overgelaten. Het reglement voor Holland [1]) stelde als criterium, dat men al die zaken als huishoudelijk moest beschouwen, welke de belangen, noch van den Staat, noch van het Departement, noch van eene andere Gemeente raakten, en evenzoo gaven ook de overige Departementen in hunne voorschriften ongeveer gelijkluidende definities [2]).

De macht der Gemeenten was dus weder ontzettend vermeerderd, en van het eene uiterste, te groote centralisatie, verviel men nu weder tot het andere, de totale onafhankelijkheid van en 't gemis van alle contrôle op de gemeentelijke Besturen en zelfs dáár, waar nog eenigszins van een hooger toezicht kon sprake wezen, was het steeds de Provincie, die daartoe geroepen werd, zoodat de band die Staat en Gemeente aan elkander verbond, wel uiterst zwak mocht heeten.

---

[1]) Zoo was in het *Reglement van het Departement Holland* bepaald: Art. 119. Het Departementaal Bestuur heeft het toezigt over alle zoodanige handelingen, bepalingen of verordeningen van gemeentebesturen, welke niet enkel huishoudelyk zyn, dat is, waarin ook de belangen, hetzy van het Departement, hetzy zelfs van enkele en byzondere plaatsen, òf rechtstreeks òf van terzyde zouden kunnen zyn betrokken.

Art. 120. Het ontvangt ter goed- of afkeuring alle plaatselyke keuren, ordonnantiën of reglementen tot de zaken in het naastvoorgaand articul vermeld, betrekkelyk.

[2]) Het *Reglement van Friesland* beschouwde in Art. 45 als niet huishoudelyk:

1º Alles, waarby andere Gemeenten, 't zy binnen of buiten het Departement gelegen, belang kunnen hebben.

2º Alles, by welkers regeling het geheele Gemeenebest of het geheele Departement belang heeft.

3º Alle zoodanige bepalingen, die dienen zouden tot uitlegging van nationale en departementale voorschriften en verordeningen.

4º Keuren, die naar buiten werken, ten ware die door het Departementaal bestuur geaccordeerd zyn en keuren die verpligting leggen op ingezetenen buiten de Gemeente wonende en de ingezetenen der Gemeente zelve niet bezwaren.

Onder het bestuur van den Raadpensionaris Schimmelpenninck bleef de bevoegdheid der Gemeentebesturen ongeveer op den zelfden voet, en ook het reglement van 20 December 1805 (dat voor 't eerst algemeene regelen gaf naar welke de Gemeenten zich bij hare belastingen moesten richten) [1]) deed hun haar eigen vrij Bestuur en Wetgeving behouden, onder de eenige beperking, dat de plaatselijke verordeningen niet zouden mogen strijden met de algemeene Wetten of het algemeen belang der Republiek en ook geene personeele- of lijfstraffen zouden mogen vaststellen. Eene groote fout in dit Reglement echter was, dat men niet voorzien had in het geval, dat het

---

[1]) De voornaamste Art. van dit reglement luidden:

Art. 18. In zoodanige steden en Plaatsen, welke minder dan twee duizend zielen bevatten en in alle zoodanige andere al waar de uitgaven gering zijn en de omstandigheden zulks toelaten, zullen de penningen tot bestryding der Plaatselyke Behoeften, by voorkeur gevonden worden door middel van een jaarlykschen, personeelen omslag of repartitie over de In- of Opgezetenen der Gemeente met in acht neming der relative vermogens derzelven tot het dragen van Lasten volgens een staat daarvan jaarlyks door het Gemeente-Bestuur met de Gecommitteerden uit de Gemeente te formeeren. En zal niemand hetzy het geheele jaar of gedurende drie of meerdere maanden van dien, in zoodanige Gemeente verblyf houdende, onder welk voorwendsel ook, van het dragen in de Plaatselyke Lasten, vermogen te worden geëxcuseerd, dan alleen uit hoofde van welbewezen onvermogen.

Art. 19. In zoodanige Steden en Plaatsen, alwaar de Behoeften en Uitgaven zóó groot zyn, dat de omstandigheden niet toelaten om de benoodigde Penningen door een matigen omslag te vinden, zullen de Gemeente-Besturen verpligt zyn dezelve te heffen, by wyze van Verhooging van Additioneele Stuivers te Ponde boven 's lands Impositiën, onder de navolgende benamingen voorgesteld.

1 Verponding.	7 de Wyn.
2 Personeel.	8 het Beestiaal.
3 Dienstboden.	9 het Gemaal.
4 Paarden- en Plaisiergeld.	10 het Regt van de Waag.
5 Runder-beesten.	11 het Klein-Zegel op de Patenten.
6 Mobilaire Belasting.	12 het Klein-Zegel op de Alienatiën en de roerende goederen in publieke Venduën verkocht wordende.

Art. 20. By voornoemde Belastingen zal worden in acht genomen dat het Personeel, Dienstboden, Paarden- en Plaisiergeld, de Belasting op de Runderbeesten, de Mobilaire Belasting, mitsgaders het Regt van Patent en dat op de Aliënatien en Venduën van roerende Goederen, als meer byzonder op de Plaatselyke Ingezetenen neder-

Departementaal Bestuur de voorgestelde plaatselijke belastingen afkeurde, terwijl het Gemeentebestuur en de Gecommitteerden uit de burgers, overtuigd bleven van hare noodzakelijkheid. Nergens werd toch in zulk een geval aan de Gemeentebesturen het recht van beroep op den Raadpensionaris toegekend, zoodat ook met het oog op Art. 19 van het Reglement voor de Departementale Besturen en het Landschapsbestuur «betrekkelyk tot zaken, waarvan het gezag of toezicht by de Staatsregeling of dit Reglement aan hetzelve is opgedragen", — aan het Gemeentebestuur niets overig bleef, dan om te zien naar eene nieuwe belasting [1]).

Schimmelpenninck's regeering zoude echter niet

---

komende, by voorkeur aan de verhooging der Belastingen worden onderworpen; vervolgens de Verponding, de Wyn, het Beestiaal, het Gemaal ofte wel één of meer derzelve en laastelyk het Regt van de Waag.

Wanneer het benoodigde zooveel beloopt dat zulks meer dan de verhooging van één Stuiver op de Gulden, welke van wegen den Lande wordt geheven, van een der voornoemde Middelen importeert, zal een ander Middel daarby worden gevoegd en zoo vervolgens dermate dat de Last meer dan één Stuiver over één ofte meerdere Middelen beloopende, gelykmatig over alle de aangewezene Middelen worde gerepartitiëerd en wanneer één Stuiver over alle de voornoemde Middelen geheven wordende, niet toereikende wordt geacht of bevonden, alsdan een tweede Stuiver over een of meer der Middelen zal worden vastgesteld van boven af te beginnen, en deze wederom niet genoegzaam geacht wordende, een derde, en zoo vervolgens.

Art. 27. Daarenboven zullen de Gemeente-Besturen met in achtneming van Art. 15 naar hun beste goedvinden volgens de Plaatselyke omstandigheden vermogen te heffen, Weg, Straat, Brug, Kaay, Kraan en Sluisgelden of dergelyke van, of voor het gebruik van welke, het onderhoud en de bekostiging aan de Steden en Plaatsen incumbeert; des nogtans dat dezelve de kosten van aanslag en onderhoud van zoodanige Werken of Objecten niet te boven gaan en in geenerlei manieren tot eene Belasting op de In- of doorvoer aanleiding kunnen geven, voorts Poortgelden, Marktgelden voor het gebruik van Plaatsen op de opentlyke Markten, Hallen, Vischbanken en dergelyke, wyders eene matige Belasting op Prachtvertooning by Trouwen en Begraven en verdere soortgelyke Objecten van Weelde; alsmede omslagen voor het onderhoud van Lantaarnen, Brandspuiten, Nachtwagten enz., alles desnoods ter tauxatie en moderatie der Departementale Besturen en onverminderd de Magt van den Raadpensionaris, om daartoe ingevolge Art. 67 der Staatsregeling, termen vindende, de invoering derzelve tegen te gaan.

[1]) den Text t. a. p.

van langen duur zijn, en datgene, wat te voren slechts een enkel scherpzinnig staatsman misschien kon vermoeden, dat nl. zijn bestuur slechts daartoe zou moeten dienen, om het optreden eener monarchie voor te bereiden. werd weldra voor een ieder duidelijk toen Napoleon, na zijne overwinning bij Austerlitz op 2 December 1805, het masker afwierp, en 't kort af uitsprak: — «Maintenant la Hollande est à moi". —

Kort daarna, gaf de Keizer dan ook aan de Republiek te kennen, dat hij geene Hollandsche Ambassade meer verkoos te ontvangen, wanneer zij niet in last had, om zijn broeder Prins Lodewijk tot erfelijk Koning te verzoeken. Er bleef thans slechts over te gehoorzamen; eene Commissie met den Vice-Admiraal Ver Huell aan het hoofd begaf zich naar Parijs, . . . en op den 5den Juni 1806 gewerd ons het heuglijk bericht, dat Napoleon de smeekstem der Bataven verhoord, en zijn broeder de Koningskroon van Holland geschonken had.

Zoo werd de oude Republiek een Koninkrijk.

Natuurlijk verkregen wij thans weder eene nieuwe Constitutie, en volgens 't voorschrift in Art. 63 dier Staatsregeling neergelegd: «dat de Gemeentebesturen bevoegd zyn tot het regelen van hunne huishoudelyke belangen op den voet en wyze by de Wet bepaald", — verschenen weldra de Wetten van 13 en 29 April en van 23 October 1807.

Deze Wetten getuigden weder van eenen zeer centraliseerenden geest. De vrijheid der plaatselijke Besturen werd, zoowel door de inkrimping van het aantal onderwerpen ter regeling aan de Gemeente overgelaten, als door de beperking van het recht om daaraan strafbepalingen te mogen verbinden, aanmerkelijk gekortwiekt; terwijl eindelijk

de nu noodzakelijk geworden, voorafgaande goedkeuring der hooge Regeering van bijna alle overige verordeningen, er ook waarlijk niet toe bijdroeg, om de gemeentelijke onafhankelijkheid te versterken.

Ook de indeeling des lands werd nu in de nieuwe richting gewijzigd.

De Departementen kwamen nu onder een Landdrost, die, door den Koning benoemd, met zijne Assessoren het Bestuur voerde, dat hoofdzakelijk bestond in het zorg dragen voor de goede uitvoering der van hooger hand komende Wetten en bevelen. De Kwartieren, waarin de Departementen waren verdeeld, verkregen tot Bestuurder eenen, insgelijks door den Koning benoemden, Drost; terwijl eindelijk de Gemeenten weer een administratief onderdeel van de Kwartieren vormden. De Drosten stonden onder bevel van den Landdrost, moesten zijne bevelen ten uitvoer leggen, en tevens een wakend oog houden op de Gemeenten. Om dit mogelijk te maken, was 't hun vergund de vergaderingen der gemeentebesturen bij te wonen, en die in de kleinere plaatsen zelfs te presideeren.

De Gemeenten waren nl., naar gelang zij al of niet 5000 inwoners telden, in twee klassen verdeeld.

De Gemeenten der eerste klasse stonden onder een Burgemeester, door den Koning voor twee jaar benoemd, en vier Wethouders en eenige Vroedschappen, die de eerste keer door den Koning o n m i d d e l ij k benoemd werden, doch voor de volgende keeren uit twee voordrachten, elk van een dubbeltal, waarvan de eene door den Landdrost, en de andere door Burgemeester en Vroedschappen, opgemaakt zou worden.

Alleen als de Drost de Vroedschappen opriep, konden

dezen te zamen komen. Die bijeenroeping geschiedde gewoonlijk eenmaal per jaar, om de rekening en verantwoording te hooren, de begrooting op te maken, nominatiën voor de opengevallen plaatsen te helpen samenstellen en over de belangen der Gemeente te beraadslagen.

Overigens konden zij nog door den Koning buitengewoon worden bijeengeroepen.

Bij verschil tusschen Burgemeester en Wethouders over bepalingen de plaatselijke belangen betreffende, werd de zaak door den Drost aan den Landdrost ter beslissing voorgelegd, en alleen in bijzonder spoedeischende gevallen mocht de Burgemeester op eigen verantwoording handelen.

Wat het maken van keuren betreft, was dit hun in zooverre geoorloofd, dat zij bij strafbepalingen tot 50 gulden of 3 dagen gevangenisstraf, de goedkeuring van den Drost, en bij hoogere straf, die van den Koning behoefden [1]. Insgelijks was de Koninklijke goedkeuring voor de jaarlijksche rekening en begrooting en voor het invoeren van nieuwe belastingen vereischt.

De groote steden, waar het college van Burgemeester en Wethouders op den duur natuurlijk niet in staat was

---

[1]) Het *Crimineel Wetboek voor 't Koningryk Holland* van 1809 gaf eene nieuwe beperking van de macht der Gemeentebesturen door te bepalen.

Art. 4. — Met de invoering van dit Wetboek zullen zyn afgeschaft alle plakkaten, publicatiën, ordonnantiën, reglementen, Statuten, Keuren, octrooyen, handvesten en andere Wetten, hetzy dezelve het geheele Koningryk, eenig gedeelte van hetzelve of eenige byzondere plaats hebben betroffen, waarby eenige straffen of boeten op misdaden of overtredingen zyn vastgesteld, met uitzondering alleen van de zoodanige, welke hierna by de 6de of 7de Art. zullen worden opgenoemd.

Art. 6 — Het Crimineel Wetboek strekt zich geenzins uit tot zoodanige kleine overtredingen, de dagelyksche politie of plaatselyke Administratie betreffende, waarvan de gestelde straf eene boete van 50 guldens of een driedaagsche gevangenis niet te bovengaat. —

Eindelijk gaf Art. 7 als eene tweede uitzondering, eene lijst van Wetten en reglementen omtrent bepaalde onderwerpen, bij de invoering van het Crimineel Wetboek nog in gebruik zijnde.

alles zelf af te doen, verkregen bij Koninklijk Besluit van 4 Juni 1808 vergunning, om voor sommige onderdeelen der algemeene administratie, afzonderlijke Kamers [1]) of Commissiën te mogen oprichten, wier leden door den Koning zouden worden benoemd, nadat de door den Burgemeester opgemaakte voordracht, eerst door handen van den Kwartierdrost, van den Landdrost en eindelijk van den Minister van Binnenlandsche Zaken, was gegaan.

Op den 20sten April 1809 volgde er eene nadere verdeeling van het Rijk in Departementen en Gemeenten, die echter weinig aan den bestaanden toestand veranderde; een toestand, die met recht kan gekenschetst worden als: «een uitgebreid en kunstig raderwerk, ingevoerd om alle zelfstandigheid der Gemeente te onderdrukken en aan het hoogste gezag alle macht in handen te geven [2])."

Maar ook zelfs dit flauwe overblijfsel van zelfbestuur der voorheen zoo onafhankelijke Gemeenten zou weldra vernietigd worden.

De annexatie kwam.

Acht dagen na den afstand van Lodewijk, teekende Napoleon in zijn paleis te Rambouillet het decreet, dat aan de onafhankelijkheid van het Koninkrijk Holland een einde maakte, en dit met het Fransche Keizerrijk vereenigde.

De overgebleven [3]) Hollandsche Departementen, werden nu, zonder andere belangrijke veranderingen, dan de geheele oplossing van Utrecht in de uitbreiding van het voormalig Departement Amstelland, en van Drenthe in de

---

1) B. v. voor 't fabriekswezen; Wees- en Momboir-Kamers en dergel.
2) v. Heusde t. a. p. blz. 63 vlg.
3) De annexatie geschiedde nl. in drie tempo's.

samensmelting van Groningen, verdoopt als: «Departement de Frise, de l' Ems occidental, de l' Ems oriental, des Bouches de l' Issel superieur, du Zuiderzee, des Bouches de la Meuse" en «des Bouches de l' Escaut"; het reeds vroeger ingelijfde Brabant werd in de «Departements des deux Nethes" en «des Bouches du Rhin", gesplitst.

Het vrije Holland was een wingewest van Frankrijk geworden.

Met de Franschen, kwamen nu ook de Fransche Wetten, en door de invoering dier wetten moest ook de laatste zweem van plaatselijke autonomie verdwijnen. De Maires, die nu de plaats der Burgemeesters gingen innemen, hadden slechts tot taak, door herhaalde afkondiging, aan de ingezetenen het bestaan van de verschillende *arrêté's* door de hoogere machten genomen, duidelijk te maken, en alleen zoo de plaatselijke orde of veiligheid dringend eene nieuwe regeling eischte, konden zij voorloopig daarin voorzien, mits zoo spoedig mogelijk de goedkeuring van den Prefect verzoekende.

Dat de taak van den conseil municipal, die den Maire terzijde stond [1]), onder zulke omstandigheden niet veel kon beteekenen, spreekt natuurlijk van zelf, en volkomen juist wordt de onbeteekenende werkkring van een dergelijk lichaam door een Fransch schrijver weergegeven, waar hij zegt: — «Les maires ne doivent jamais voir dans une délibération du conseil municipal autre chose que l'expression d'un voeu. Ils ne peuvent la faire exécuter qu'apres qu'elle a été approuvée par le préfet." [2])

---

[1]) De Wet van 28 *Pluviose an VIII* beval nl. dat in elke stad en in de groote dorpen uit de geschikste leden een conseil municipal zou gekozen worden, doch alleen maar met eene raadgevende bevoegdheid. (Zie Art. 15 Fortuijn II blz. 105).

[2]) Merlin, *Répertoire,* op het woord: *Maire.* Sect. I N°. 5.

De Prefect was derhalve de man, die, volgens de hem van hoogerhand gegeven orders, alles regeerde.

Treurig was dus de toestand, en had ook al de Hollandsche Admiraal Ver Huell het gewaagd, in zijne toespraak tot den Keizer op den 15[den] Augustus, te verklaren: — «dat wy thands vereenigd met het eerste Volk der wereld, geregeerd door den grootsten Vorst van het Heelal, geroepen waren om in de weldaden te deelen, die zyn uitgebreid genie en zyne vaderlyke goedheid overvloedig en alom over zyne gelukkige onderdanen zou uitstorten [1])," — moest het elken oprechten Vaderlander wel tot bitteren weemoed stemmen, de stroomen bloeds door de voorvaderen in den strijd voor de aloude vrijheid vergoten, te vergeefs geofferd, en het eens zoo machtig Holland — naar 't scheen voor immer — uit de rij van Europa's Staten, gewischt te weten.

Van Slingelandt's sombere profetie was maar al te zeer bewaarheid.

---

1) Dit staaltje van „zeemansrondheid" is te vinden bij Hofdijk t. a. p., III blz. 872.

§ 3. 1814 TOT HEDEN.

Napoleon was bij Leipzig geslagen.

De tijding van die nederlaag, vloog als eene electrieke vonk door de zoo zwaar verdrukte nederlandsche gewesten; de oude volksgeest ontwaakte; en, ... durfden velen nog niet te handelen, reeds was er hope op eene betere toekomst. Maar enkele wakkere mannen lieten het niet bij ijdele wenschen; begrepen, dat de tijd van dralen voorbij was, en in den morgen van den 21sten November 1813 was in de voornaamste steden des Rijks de volgende «Proclamatie'' in aller handen :

— «Alzoo de Regeeringloosheid veel is voorgekomen in de meeste steden door wyze voorzieningen van de Notabelste Ingezetenen, maar het Algemeen Bestuur geheel verwaarloosd en in niemands handen is, terwijl het geroep van alle zyde om zulk een Bestuur tot redding van het Vaderland onze harten diep getroffen heeft; zoo is het dat wy besloten hebben hetzelve optevatten tot de komst van Zyne Hoogheid toe. — Bezwerende alle de brave Neder-

landers om zich te vereenigen tot ondersteuning van dit ons cordaat besluit. God helpt diegenen, die zich-zelve helpen!"

s'Gravenhage, den 20sten November 1813.

F. van der Duyn van Maasdam.
G. K. van Hogendorp [1]).

De kloeke onderteekenaars van dit gewichtig stuk vonden krachtigen steun, en reeds op den 2den December verscheen de Prins van Oranje in de hoofdstad, en verklaarde zich nog dien zelfden dag bereid, het hem aangeboden Souverein Bestuur te aanvaarden, met de bijvoeging: — «Ik aanvaard het ook alleen onder de waarborging eener wyze Constitutie, welke uwe Vryheid tegen volgende mogelyke misbruiken verzekert. [2])"

Tot de samenstelling eener zoodanige Grondwet benoemde hij nog vóór het einde der maand [3]) eene Commissie, die onder van Hogendorp's leiding, onmiddelijk aan den arbeid toog.

Natuurlijk was de door dezen reeds vroeger ontworpen «Schets", bij het samenstellen dier Staatsregeling een gewichtige leiddraad, en in het Ontwerp, op den 2den Maart 1814 den Souvereinen Vorst aangeboden, zijn daarvan ook zeer vele sporen terug te vinden.

Zoo had van Hogendorp in zijne Schets bovenal trachten te vermijden, dat men zijn afkeer van het pas ontworstelde, en aan onze historie zoo geheel vreemde, fransche centralisatie-stelsel, zou kenbaar maken door weder

---

[1]) Het oorspronkelijk stuk was eerst ook nog door eenige andere personen geteekend, die zich naderhand echter schijnen bedacht te hebben, daar hunne handteekeningen later weer zijn doorgehaald.

[2]) Hofdijk t. a. p. III blz 893.

[3]) 21 December 1813.

tot het andere uiterste over te slaan, nl. de al te groote zelfstandigheid van Provincie en Gemeente, waarvan de treurige resultaten onder de Republiek, zoo helder waren aan 't licht gekomen. Hij wilde dus, dat de Staten der Provinciën, na op den ouden voet door de Grondwet hersteld te zijn, bevoegd zouden blijven, om in overleg met den Souvereinen Vorst en binnen de perken der Grondwet, zelfstandige reglementen te mogen maken, terwijl hij ook aan de Gemeenten dit zelfde recht wenschte te zien toegekend [1]).

Ook de Grondwet van '14 ging geheel van dit principe uit. De Provincie en Gemeente zouden vrij zijn in de regeling harer huishoudelijke aangelegenheden, mits niet in botsing komende met de algemeene wetten of het algemeen belang. Eigenaardig echter was de bepaling, dat,

[1]) De bewuste Artt. luidden:

— Art. 39. — De Staten der Provintiën en Landschappen blyven op den ouden voet in zooverre geene verandering daarin gebragt is by deze Grondwet. Zij behouden teffens de volkomen vryheid om zoodanige veranderingen in hunne Constitutien en Reglementen, als zy goed vinden, met overleg van den Souvereinen Vorst te maken, behoudens alleen deze Grondwet. De regten van de Stadhoudelyke waardigheid vervallen van zelven aan den Souvereinen Vorst.

De Souvereine Vorst vermag in elke provintie, naar de oude gewoonte van de Nederlanden, een Stadhouder aan te stellen, in Holland desnoods twee, om zoowel in de Vergadering der Staten als in de Gecommitteerde Raden of Gedeputeerde Staten voortezitten.

— Art. 40. — De Adel en de Ridderschappen in de Provintien blyven op den ouden voet, in zoo verre geen verandering daarin gebragt is by deze Grondwet. Zy behouden teffens de vryheid, om alle zoodanige veranderingen in hunne Constitutien en Reglementen als zy goedvinden, met overleg van den Souvereinen Vorst te maken, behoudens alleen deze Grondwet.

De Stedelyke Regeringen blyven mede op den ouden voet, op dezelfde wyze en met dezelfde vryheid als boven gemeld. Tevens worden in alle steden, weer ingevoerd de aloude Nederlandsche Kiezers-colleges, ten einde eens in het jaar te vergaderen en by meerderheid van stemmen de opengevallen plaatsen in den Raad of Vroedschap door bevoegde personen te vervullen zonder meer. De openvallende plaatsen in het Kiezers-collegie worden vervuld by meerderheid van stemmen der gezeten burgeren, een zekere, in elke stad te bepalen, som betalende in de beschreven middelen. Deze stemming geschiedt eens in het jaar, by behoorlyk geteekende, ingesloten briefjes, die aan de huizen opgehaald worden vanwege de Regering.

terwijl de besluiten der Staten de goedkeuring van den Souvereinen Vorst zouden behoeven, deze voor de keuren der Gemeenten niet gevorderd werd [1]).

Eene groote schaduwzijde bleef echter, dat de scherpe afscheiding tusschen stad en platteland behouden werd, en terwijl aan de Steden vergund werd, om hare samenstelling en werkzaamheid te regelen bij reglementen, ontworpen òf door hen zelf òf door Commissiën door den Souvereinen Vorst daartoe speciaal benoemd, zouden de Besturen der Heerlijkheden en Dorpen worden ingericht volgens nadere reglementen op last der Staten te maken. En gaf nu ook al Art. 94 èn aan de Steden èn aan de Dorpen en Heerlijkheden het recht, om overeenkomstig den inhoud dier reglementen vrij over hunne huishoudelijke belangen te mogen beschikken, behoeft het natuurlijk geen nader betoog, dat het daarbij lang niet onverschillig was, uit welke hand men dit reglement had ontvangen.

Dit Ontwerp, op den 28[sten] Maart aan de Vergadering der Notabelen aangeboden, werd reeds, ondanks zijn 146 Artikelen op den 29[sten] daaraanvolgende, door dit Lichaam bekrachtigd, en nog dienzelfden dag verklaard te zijn: «de Grondwet voor den Staat der Vereenigde Nederlanden."

En met die Grondwet, moesten nu natuurlijk ook de

[1]) Art. 88. Aan gemelde Staten wordt geheel en al overgelaten de beschikking en beslissing van alles, wat tot de gewone inwendige policie en oeconomie behoort.

Zij maken hieromtrent, alsmede ten aanzien van het aanstellen van Ambtenaren of het inleveren van nominatien tot Ambten, zoodanige ordonnantiën en reglementen, als zy ten meesten nutte hunner Ingezetenen oirbaar achten, behoudens deze Grondwet, en onder goedkeuring van den Souvereinen Vorst.

Art. 94. — De Besturen van Steden, Districten, Heerlykheden en Dorpen hebben overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrye beschikking over hunne huishoudelyke belangen en maken daaromtrent de vereischte plaatselyke bepalingen.

Deze bepalingen echter mogen niet strydig zyn met de algemeene Wetten of het algemeen belang der Ingezetenen.

door haar bevolen, stedelijke reglementen verschijnen. Bij besluit van 29 Juli 1814 werden daartoe, volgens Art. 78 der Constitutie [1]), door den Vorst enkele Commissiën benoemd, aan welke tevens tot leiddraad eenige algemeene punten werden opgegeven [2]), met dit resultaat echter, dat in plaats van alle steden (gelijk toch de Grondwet duidelijk genoeg beval) slechts Zwolle, Deventer, Kampen, Groningen, Amsterdam en Utrecht afzonderlijke voorschriften verkregen, en de overige steden provinciesgewijze onder de algemeene reglementen werden ingedeeld.

In die reglementen vinden wij voorts, wat de gemeentelijke Besturen aangaat weder de oude splitsing tusschen Stad en Land terug. In de steden zouden aan het hoofd staan Burgemeesters, wier aantal van de grootte der stad afhankelijk werd gemaakt. Voor de eerste keer zouden deze rechtstreeks door het Hoofd van den Staat benoemd worden, doch in 't vervolg, uit eene voordracht van drie raadsleden, door den Raad opgemaakt. Op het platteland echter zou de Schout steeds door den Vorst worden aangewezen, die daarbij in zijne keuze geheel vrij werd gelaten; terwijl hij echter bij de benoeming der raadsleden (van welken jaarlijks $^1/_3$ zou aftreden) beperkt bleef tot een dubbeltal, hem door de Staten der Provincie aangeboden. In sommige gevallen werd den Schout nog boven-

[1]) Art. 78 der Constitutie luidde: De stedelyke Regeringen zullen zyn zamengesteld op zoodanige wyze en belast met zulke werkzaamheden, als noodig geoordeeld wordt by de reglementen, welke de bestaande Regeringen, of byzondere, daartoe door den Souv. Vorst te benoemen Commissien, behoudens deze Grondwet, zullen ontwerpen.

Deze reglementen worden door de Regeringen of Commissien aan de Staten der Provinciën of Landschappen ter overweging toegezonden en door deze aan de bekrachtiging van den Souv. Vorst onderworpen.

[2]) Zie *Bijvoegsel tot het Staatsblad* 1815 III blz. 1621 vlg.

dien een tweetal Assessoren toegevoegd, die door de Staten, uit eene voordracht van den Raad, benoemd werden.

Ook bij 't inwendig beheer der Gemeente, ontwaren wij die zelfde onderscheiding.

Voor de verordeningen der Steden nl., ofschoon deze overigens in hare huishoudelijke aangelegenheden eene volkomen vrijheid genoten, was voor enkele gevallen echter goedkeuring van eene hoogere macht vereischt, en wel: 1° van den Vorst, voor het uitschrijven van nieuwe belastingen, het opnemen van geld en het vervreemden van stedelijke goederen, — en 2° van de Staten, voor het voeren van processen enz.; terwijl ten slotte, wat de begrooting betreft, naar de bestaande of nog te maken Wetten en Besluiten werd verwezen.

Op het platteland daarentegen was bij enkele gewichtige aangelegenheden, als: het vervreemden van gemeente-eigendommen, het opnemen van geld, het vaststellen van hoofdelijke aanslagen [1]) enz., het ter raadpleging oproepen van zooveel eigen-erfden of hoogstaangeslagenen, als het aantal raadsleden te dier plaatse bedroeg, voorgeschreven; terwijl overigens, ondanks dat aan den Raad de beslissing over de huishoudelijke belangen der Gemeente toekwam, alle besluiten ter kennisgeving aan de Staten moesten worden opgezonden, en de goedkeuring dier Staten, behalve voor de reeds boven, bij de steden, genoemde gevallen, ook nog gevorderd werd: bij verhuring van goederen der Gemeente, het vaststellen van het getal en de bezoldiging der gemeente-ambtenaren enz. [2]).

---

1) Zie daartoe Art. 56, 58 en 62 van het *Reglement van Zeeland.*

2) De reglementen van Holland, Utrecht en Zeeland bevatten bovendien nog eene afzonderlijke bepaling voor Heerlijkheden. Aldaar kwam nl. het recht van voordracht van Schout, Raden, Secretaris en Ontvanger

Dit alles geschiedde in den aanvang van het jaar 1815. Dit jaar zou echter gewichtige veranderingen met zich brengen en door de vereeniging der Belgische provinciën met den Staat der Vereenigde Nederlanden eene herziening der Grondwet noodzakelijk maken. Op den 13^{den} Juli werd het Ontwerp door de daartoe benoemde Commissie den Koning aangeboden; de Kamers en de Notabelen der Belgische gewesten, hechtten er hunne goedkeuring aan [1]), en bij Publicatie van 24 Augustus 1815, werd het Ontwerp door den Koning bekrachtigd en als «Grondwet voor het Koningrijk der Nederlanden" afgekondigd.

Ten aanzien van de positie der Gemeente, bracht deze herziening weinig verandering, en ook de algemeene reglementen volgens Art. 154 dier Grondwet in '24 [2]) en '25 [3]) uitgevaardigd, leidden tot dezelfde uitkomst.

Ook de Grondwet van '40 ging geheel van hetzelfde principe uit nl., dat Provincie en Gemeente zich zelf moeten regeeren, en wel: in zaken van rijksbelang naar regels van hoogerhand, in zaken der bijzondere huishouding, naar regels van eigen gezag afkomstig.

En dat dit beginsel het ware was, drukt Thorbecke zeer juist uit, waar hij in zijne «Aanteekeningen op de Grondwet" zegt: — «Is het een bijzondere eisch van onze eeuw of van den ouden tijd, dien de Grondwet betrachtte?

---

toe aan den Heer, die tevens in alle gewichtige aangelegenheden gekend moest worden, terwijl alle keuren eerst aan zijne goedkeuring moesten onderworpen worden. In geval van verschil deden de Staten uitspraak.

[1]) De Kamers, sedert 8 Augustus in dubbelen getale vereenigd, namen op den 18^{den} het ontwerp aan; terwijl op dien zelfden dag ook het opnemen der stemregisters van de Notabelen in de Belgische provincien, plaats vond.

[2]) 4 Januari 1824, voor het Bestuur der Steden.

[3]) 23 Juli 1825, voor het Bestuur van het platteland.

Is het niet veeleer de natuurlijke Wet van orde? De natuur is niet daarom zoo rijk, dewijl zij éene kracht, maar omdat zij eene oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder eene algemeene Wet laat werken. Hoe velerlei huishouden,. elk dienstbaar aan de eenheid, vereenigt alleen het menschelijk organisme! De Grondwet heeft begrepen wat in zoovele nieuwerwetsche Staten wordt miskend, dat onderscheid en zelfbestaan der leden, met onderwerping aan het stelsel van één ligchaam zeer wel vereenigbaar zijn. Zij wil, dat de algemeene regeering onverdeeld behoore aan het geheel; dat zij niet handele voor provincie of plaatselijke gemeente, waar deze handelen kan voor zich zelve. Zij wil tevens deze organen van het staatswezen tot zelfregeling en zelfhandhaving in harmonie met het geheel verpligten. Terwijl zij alzoo in ieder deel zijn eigen levensbeginsel oproept, is hare strekking om het stoffelijk en zedelijk vermogen van het geheel, grenzenloos te vermenigvuldigen en te verhoogen. Eene vermenigvuldiging en verhooging, die, bij de ontzaggelijke inspanning, welke onze tegenwoordige Staat vordert, eene voorwaarde is van ons behoud. Het volle bezit der gemeentelijke vrijheid, door de Grondwet toegezegd, is meer dan iets anders het middel om deze wortel te doen vatten in het volk, met wiens naaste belangen en minst veranderlijke betrekkingen van zamenleving, zij daardoor innig wordt verbonden. Zonder een bedrijvig locaal en provinciaal burgerregt, mist de werking van het Staatsburgerregt haren grondslag. Men zal de mede-regeerzucht van onzen tijd niet onderdrukken. Men geve haar het voedsel en de rigting die haar passen, en een klein Rijk zal de grootsten in vastheid kunnen overtreffen" [1]).

[1]) D II, blz. 77.

Eene groote mate van autonomie in eigen aangelegenheden, gepaard aan eene volstrekte gehoorzaamheid aan het Staatsgezag, waar 't geldt de behartiging van algemeene belangen, — ziedaar dus, volkomen juist, door dien praktischen staatsman aangegeven, welke plaats de Gemeente in het moderne staatsrecht behoort in te nemen.

Of aan dien wensch voldaan is? Het antwoord schenkt ons de Wet zelve.

Dat het voorzeker de bedoeling van den Grondwetgever was, in dien zin te handelen, werd reeds boven aangestipt, doch een ieder, die bij 't bestudeeren van eenige wet, de ondervinding heeft opgedaan, hoe hoogst zelden het een wetgever mag gelukken, zijne bedoeling in de door hem neergeschreven bepalingen weêr te geven, zal voorzeker ook thans een nader onderzoek niet overbodig achten, in hoeverre, in de aan de Gemeentebesturen gewijde Artikelen der Grondwet van 1815, dit groote principe tot zijn recht is gekomen.

Dit onderzoek leidt tot geen bijzonder bevredigend resultaat en de praktijk heeft dan ook bewezen, dat eene bepaling, zoo vaag gesteld als Art. 153 [1]), veel ruimte tot allerlei misbruiken moest overig laten. Wat beteekent toch eene vrije beschikking over de huishoudelijke belangen . . . . overeenkomstig den inhoud der bestaande reglementen, waar ook die reglementen alles behalve nauwkeurig zijn,

---

[1]) Art. 153. De plaatselijke besturen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn.

Zij zenden afschriften van dezelve aan de Staten der Provincien, blijvende het voorts den Koning onverlet, om ten alle tijde inzage te vorderen en zoodanige bevelen te geven, als hij vermeent te behooren.

en allerlei vragen als: hoever gaat de macht der Gemeentebesturen om plaatselijke verordeningen te maken? kunnen zij de samenstelling der gemeentelijke Regeering zelve betreffen? kunnen zij persoonlijke diensten gebieden [1]? enz., — door hen totaal onbeantwoord worden gelaten. Eene dergelijke onbestemdheid moest het van zelf in de hand werken, dat tal van Koninklijke Besluiten voorschriften gaven in zaken, die niet aan den Koning ter regeling waren opgedragen; want de Regeering toonde zich nog te zeer doordrongen van den centralisatie-geest, gedurende het Fransche tijdvak alhier ingevoerd, om zich, zoo noodig, met haar eenvoudig recht van schorsing of vernietiging te vergenoegen, en tal van botsingen tusschen Gemeentebesturen en de algemeene Regeering, strekken ten bewijze, hoe vaak de Regeering het goed vond zich in gemeentelijke aangelegenheden te mengen en op zuiver plaatselijk terrein aan de Gemeente de wet te willen stellen.

Zoo gelastte b.v. de Koning, lijnrecht in strijd met den geest der Grondwet [2]), dat de Gemeenten geen reglemen-

---

[1]) „Deze vraag heeft zich voorgedaan bij de toepassing van het reglement der gemeente Wassenaar, waarbij aan alle manspersonen dier Gemeente tusschen 18 en 60 jaren de verpligting werd opgelegd, om daartoe opgeroepen wordende, de dienst van nachtwacht te doen. Velen scheen het gevaarlijk dat aan de plaatselijke besturen de bevoegdheid werd toegekend om eenige persoonlijke dienstpligtigheid aan de ingezetenen op te leggen. Men vreesde voor de gevolgen. Niet alleen de gedachte van met klepper en ratel te moeten wandelen op een tijd dat anderen in de veeren gedoken liggen, boezemde schrik in; maar met hetzelfde regt begreep men, zouden die besturen de burgers kunnen gelasten, in persoon de straten te wieden, riolen te reinigen, sloten te baggeren enz. Sommigen verbeeldden zich reeds, zich gedwongen te zullen zien om eerewachten voor den Burgemeester te betrekken of op diens verjaardag parade te maken." —
Deze bevoegdheid werd dus aan de plaatselijke besturen betwist, doch de Hooge Raad besliste, dat plaatselijke besturen, wel degelijk, zonder met eenige Wet of verordening in strijd te zijn, persoonlijke diensten van de ingezetenen kunnen eischen. de Vries t. a. p. blz. 108.

[2]) De letter der Wet geeft echter wel degelijk weder aanleiding tot twijfel, en het slot van Art. 153 „blijvende het voorts den Koning

ten op beurtveeren enz. (hoewel van oudsher als eene zaak van direct gemeentebelang beschouwd) zouden mogen maken, zonder goedkeuring [1]) van de Gedeputeerde Staten. De meeste stedelijke Regeeringen gaven echter haar oud recht niet op, weigerden de opzending aan Gedeputeerde Staten, en hadden dan ook vaak de voldoening, door verschillende rechtbanken in het gelijk te worden gesteld. [2]) Dit slechts als een enkel voorbeeld onder velen.

Ook op elk ander gebied, bv. dat der plaatselijke belastingen, die volgens Art. 155 der Grondwet, door het Gemeentebestuur, met in achtneming der algemeene Wetten, Ordonnantiën en bepalingen en onder goedkeuring der Staten, konden worden ingesteld, heerschte de schromelijkste verwarring, en een ieder, die van de gemeente-financiën gedurende het tijdvak 1840-1848 eenige studie wenscht te maken, ziet zich dan ook genoodzaakt, een' schier onoverkomelijken berg van tegenstrijdige, verwarde en onduidelijke Koninklijke Besluiten, Reglementen en Ministerieele Resoluties te doorworstelen. Niet minder strijd heerschte er over de vraag in hoeverre Gemeentebesturen strafbepalingen aan hunne verordeningen mochten verbinden en Art. 5 der Wet van 6 Maart 1818 [3]) toepasselijk was,

---

onverlet.... om zoodanige bevelen te geven als hij vermeent te behooren." maakte het zeer goed mogelijk, al was zulks ook niet de bedoeling, dat de Koning, zoo hij 't noodig achtte, in plaats van de Gemeentebesturen de noodige voorschriften kon geven.

[1]) Goedkeuring, nl. in den zin zooals Willem I dat verstond, d. w. z. eene zoodanige, waarbij hij, aan wien de verordening ter goedkeuring wordt gezonden, het recht heeft die zoodanig te wijzigen en te veranderen, als het hem goeddunkt.

[2]) Zoo besliste ook de Hooge Raad, bij arrest van 25 Februari 1845 , dat het oprichten van een trekveer is eene zaak van zuiver plaatselijkhuishoudelijk belang. *W. v. h. R.* N°. 608.

[3]) Dit Art. gaf nl. aan de Gemeentebesturen het recht, om onder 's Konings goedkeuring, eene hoogere straf dan in Art. 14 der Wet van '18 was bepaald, op het overtreden hunner verordeningen te stellen.

wanneer de Raad, n a het bekomen der Koninklijke goedkeuring, eigenmachtig eene verandering in de gesanctionneerde bepaling harer verordening maakte [1]).

Ook met het groote beginsel in de Grondwet uitgesproken, dat de plaatselijke besturen zelfstandig de Wetgevende macht in hunne Gemeenten uitoefenen en aan de Gedeputeerde Staten daarbij slechts een recht van contrôle toekomt, zoodat dezen, zelfs in zake van belastingen (volgens Art. 157), niet verder konden gaan dan het onthouden hunner goedkeuring, werd in de praktijk op de vreemdsoortigste wijze omgesprongen. Het was dan ook volstrekt niet vreemd, dat Gedeputeerde Staten aan de Gemeentebesturen het maken van eene bepaalde verordening gelastten, en besluiten, zooals bv. dat van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland «omtrent de broodzetting," kwamen ook in andere Provinciën dikwijls voor. Bij dat besluit toch vonden Gedeputeerde Staten van voornoemd gewest het goed, om, in aanmerking nemende dat het invoeren van een provinciaal tarief van broodzetting aan vele zwarigheden

---

1) Die kwestie deed zich o. a. voor te Eindhoven. De Raad had daar nl. op 9 Augustus 1837 vastgesteld een reglement. voor de publieke veiligheid bij nacht, waarin met 's Konings goedkeuring was opgenomen een Artikel (Art. 11) inhoudende: dat de Strafbepalingen tot boeten. bij de 4de Afdeeling omschreven, zouden kunnen worden vervangen door gevangenisstraf van één tot drie dagen, naar gelang van omstandigheden.
In dat reglement was nu o. a. bepaald, dat ter bestrijding der kosten, tot het daarstellen van een zeker getal rustbewaarders vereischt, eene contributie onder den naam van taxatiegelden, door ieder huisgezin of ingezeten zou moeten worden betaald, zonder dat er evenwel eenige straf bedreigd was tegen hem, die weigeren mocht die taxaatgelden te voldoen. In het jaar 1840 voegde nu de Raad aan die vierde Afd. als eene nieuwe strafbepaling toe, dat de taxaatgelden telken reize op de eerste vorderingen aan den bode van het bestuur der publieke veiligheid, zou moeten worden uitbetaald, op eene boete van *f* 3. Daar nu op die wijziging de Koninkl. goedkeuring niet gevraagd was, bleef het de vraag, of die boete van *f* 3 door eene gevangenis van 1 tot 2 dagen kon vervangen worden.
De Hooge Raad beantwoordde — nog al vreemd — die vraag toestemmend. (*W. v. h. R.* N°. 453) de Vries t. a. p. blz. 180.

onderhevig is en daarin geen wezenlijk nut zou gelegen zijn: — «de stedelijke regeeringen en verdere gemeentebesturen van Zuid-Holland, bij deze aan te schrijven, om, ten gevolge van het hiervoren bepaalde, met den meesten spoed de vereischte verandering in hunne reglementen op de broodbakkers en aanverwante neringen te maken, en dezelve aan deze vergadering, uiterlijk vóór of op den laatsten dezer maand, ter goedkeuring in te zenden. [1])"

Even willekeurig werd met het recht des Konings, om gemeentelijke verordeningen te schorsen of te vernietigen, omgesprongen; want de Gouverneurs der verschillende Provinciën, aan welken, in s' Konings naam, de uitoefening van dit recht was toevertrouwd, ontzagen zich in den regel niet, om aan hunne bloot negatieve bevoegdheid een zuiver positief recht, toe te voegen. Zoo waagde b. v. de Gouverneur der Provincie Utrecht het meermalen, aan de plaatselijke Besturen te gelasten, om dadelijk deze of gene verordening uit te vaardigen, in dier voege als door hem — Gouverneur — hoofdzakelijk werd opgegeven, ja soms met de strafbedreiging, die hij goedgevonden had daarvoor te bepalen [2]). Nog verder ging de Gouverneur van Noord-Brabant, die: «overwogen hebbende eene missive van Z. Exc. den Minister van Binnenlandsche Zaken nopens de bestaande plaatselijke verordeningen van politie, omtrent het sluiten der herbergen op de bepaalde uren in gemeenten ten platten lande, bij deze de besturen der gemeenten ten platten lande aanschrijft, om voor zooverre de na te melden bepaling in de bedoelde verordeningen voor hunne

---

[1]) *Bijvoegsel tot het Staatsblad.* 1821 Deel VIII 2e Stuk, blz. 1431.
[2]) De Vries t. a. p. blz. 252.

gemeenten niet wordt gevonden, alsdan op ontvangst dezer en onder goedkeuring van Heeren Gedeputeerde Staten, bij wijziging en ampliatie van die verordeningen te bepalen: dat het aan den Burgemeester der gemeente wordt vrijgelaten, om, onder inachtneming van de meest mogelijke omzigtigheid en onpartijdigheid, in bijzondere gevallen, het uur van sluiten van bepaalde herbergen, ten behoeve van bepaalde personen te kunnen verschuiven, mits zich daaromtrent verstaande met den commanderenden Officier van het Kantongeregt [1])." — Dus zelfs de redactie der bevolen verordening werd hier niet aan den Gemeenteraad toevertrouwd.

Op zulk eene wijze, kwam de geheele Wetgevende macht der Gemeenten in handen van den Gouverneur der Provincie [2]), en mocht dus ook al de bedoeling van den Grondwetgever allezins juist zijn geweest, heeft echter de praktijk dier Grondwet ons zoovele voorbeelden van willekeur en rechtsverdraaiing geschonken, dat men de stelling, door mij hierboven te dien aanzien neergeschreven, wel volkomen gerechtvaardigd zal mogen heeten.

Een dergelijke toestand was op den duur natuurlijk onhoudbaar, en zoowel in het voorstel der «negen leden," als in dat van de Commissie van 17 Maart, vinden wij dan ook de twee groote beginselen terug, die in onze tegenwoordige Grondwet uitdrukkelijk zijn uitgesproken, waar de Artt. 138 en 139 met zoovele woorden zeggen: «de zamenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeente-

1) Besluit van 20 Februari 1838. *Bijvoegsel tot het Staatsblad.* blz. 60.
2) Ondanks het Koninklijk Besluit van 1 Maart 1831, dat aan de plaatselijke besturen de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen had beloofd, voor zooverre de bepalingen der Grondwet en andere Wetten zulks maar eenigzins zouden toelaten.

besturen worden, nadat de Provinciale Staten zijn gehoord, door de Wet geregeld; aan het hoofd der Gemeente staat een Raad, welks leden door de ingezetenen worden verkozen op de wijze, en voor een bepaald aantal jaren, door de Wet te regelen." —

Regeling van de inrichting en macht der Gemeentebesturen door de Wet, ziedaar dus het groote geneesmiddel door alle politieke doctoren in het tijdvak 40—48 aan het kranke staatslichaam voorgeschreven, en volkomen daarmede in overeenstemming, verklaarden dan ook de «negen leden" in hunne Memorie van Toelichting: «Bij een juister begrip van den Staat, dien men werd geroepen te regelen, zou men, gelooven wij, reeds in 1814 en 1815 de inrigting der plaatselijke gemeenten aan de Wet hebben opgedragen. Sedert dien tijd is de noodzakelijkheid, om hetgeen de reglementen volgens Art. 130, 132 en 152 der Grondwet deden, te vervangen door de Wet, op méér dan ééne wijs gebleken. De reden, om de gemeenteiijke inrigting op bijzondere plaatselijke reglementen te laten aankomen, was het onderstelde verschil van plaatselijken toestand. Maar de uitkomst heeft deze in de daad ten onregte aangenomen reden verloochend. De reglementen hebben ons, hetzij voor alle steden, hetzij voor alle gemeenten ten platten lande, in 't wezen en nagenoeg letterlijk, ééne zelfde, in vele opzigten ongerijmde en onuitvoerlijke, door en door gebrekkige inrigting gegeven, tot welker algemeene verbetering de Grondwet geen weg opent. Zonder een enkel der voordeelen, aan eene met de volksvertegenwoordiging overlegde wetgeving gepaard, hebben wij al hare eenvormigheid, welke de Grondwet juist wilde mijden. Het doel is gemist omdat men

een plan had geteekend zonder den grond te kennen [1]).”

En in antwoord op de klacht in het voorloopig verslag geuit: «dat men, hoewel beamende, dat eene wijziging van Art. 152 zeer gewenscht mocht heeten, toch vreesde dat eene dergelijke regeling door de Wet, zonder anderen waarborg dan alleen het hooren van de Provinciale Staten, aanleiding zou geven tot grove willekeur”, verdedigden de voorstellers het door hen aanbevolen stelsel met de woorden: «gij vreest willekeur van de Wet, bestemd om tegen willekeur te dekken. Wie kan zich echter grooter willekeur voorstellen, dan die, waaruit de tegenwoordige inrigting, bij dit éene reglement op de besturen ten platten lande, is ontsproten? Loopt dan niet 's Konings Gouvernement, dat tot hiertoe alles alleen deed, maar wel de Wetgevende macht gevaar, willekeurig met de plaatselijke gemeenten om te gaan [2])?”

Nog meer tegenstand ontmoette het stelsel van directe verkiezing der Gemeenteraden door de ingezetenen, in navolging van het voorstel der «negen leden” in het Ontwerp van 11 April overgenomen; maar ook hier liet de Commissie in haar verslag, dit groote principe niet los en verdedigde dit met de meeste warmte, waar zij neerschreef: «het provinciaal en plaatselijk gemeentewezen was tot dusver, ten deele met ten deele zonder schuld der Grondwet, een mengsel van verouderde, nederlandsche en napoleontisch-fransche elementen, zonder publiek leven. Het is ongeloofelijk, en Uwe Majesteit, vermoedt niet, hoe vreemd de ingezetenen tot dusver aan kennis en behandeling zelfs

---

[1]) *Handelingen,* blz. 87.
[2]) *Handelingen,* blz. 204.

van de dagelijksche aangelegenheden der plaats hunner inwoning zijn gebleven. Intusschen moet Staatsburgerschap, bij een werkzaam, plaatselijk burgerschap beginnen. De eenvoudige voorschriften, die wij aan Uwe Majesteit onderwerpen, gebouwd op het voorstel en de gronden in 1844 ter Tweede Kamer verklaard, hebben voornamelijk ten doel: 1°. aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij te brengen; 2°. de kiemen te leggen eener zoodanige inrigting der provinciale- en plaatselijke regeeringen, dat zij de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn; 3°. den rijkswetgever te verplichten, dat hij, volgens deze beginselen, de provinciale- en plaatselijke gemeente-ligchamen formere en alzoo voor de hoofdleden van den Staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en eene zekerheid van regt scheppe, die tot hiertoe ontbraken. Regtstreeksche verkiezing en openbare handeling [1]) der provinciale- en plaatselijke vertegenwoordiging, zijn de twee levensbeginselen dezer regeling [2])''.

---

[1]) Ofschoon de bij de behandeling van ons Art. 139 opgerezen vraag, of de zittingen van den Gemeenteraad in het openbaar moesten worden gehouden, met zeer groote meerderheid toestemmend was beantwoord, bleek er meer verschil van gevoelen te bestaan over de vraag, of het beginsel in de Grondwet geschreven, dan wel aan de Wet moest overgelaten worden. Degenen die tegen de opneming in de Grondwet waren, voerden aan, dat, hoe heilzaam het beginsel van openbaarheid hier ook was, het toch niet zonder eenige beperking kon worden toegelaten. In kleine plattelandsgemeenten toch, zou het niet alleen licht aan de vereischte localen voor het houden van openbare zittingen van den Gemeenteraad ontbreken; maar zouden zulke zittingen zelfs tot tooneelen van wanorde aanleiding kunnen geven. Echter zou men ook van deze zijde met opneming van het beginsel in de Grondwet genoegen nemen, indien bepaald werd, dat de openbaarheid zou bestaan, binnen de grenzen door de Wet bepaald. (Zie Mr. J. C. Voorduin. *Geschiedenis en beginselen der Grondwet voor het Koningrijk der Nederlanden* blz. 341)

[2]) Voorduin t. a. p. blz. 294.

De splitsing van stad en land, scheen men echter nog niet te willen opgeven, en maakte ook al de Grondwet zelve die onderscheiding niet, was 't toch met het oog daarop dat men in plaats van den vierden Titel, het voorgestelde opschrift — «van de plaatselijke Besturen" — te schenken, neerschreef «van de gemeentebesturen" omdat, gelijk de Memorie van Toelichting het uitdrukte: «de Grondwet het Rijk in provinciën, de provinciën in gemeenten verdeelt, en gemeenten uit haren aard plaatselijk zijn en zoowel in de steden als ten platten lande worden gevonden." — En al kon nu ook de in het Ontwerp N°. XIII van 8 Maart voorgestelde wijziging van Art. 153 [1]) geene voldoende meerderheid verwerven, werd toch den toekomstigen Gemeente-Wetgever volkomen vrijheid gelaten, om desverkiezende de oude splitsing te behouden en ook in de nieuw te maken Wet het onderscheid tusschen stad en platteland te handhaven [2]).

Aldus was voor den Wetgever de weg gebaand en hem de eervolle, doch zeer zeker zware taak toevertrouwd, om door middel van de in Art. 138 der Grondwet bevolen Wet, het groote werk te voltooien en aan het vaderland een' onwaardeerbaren dienst te bewijzen, door aan de Gemeente, na al de wisselingen van een onstuimig verleden, eindelijk die plaats in het staatsverband te schenken, welke zij èn met 't oog op hare historische rechten,

---

[1]) De in dit Ontwerp voorgestelde redactie luidde: „de Wet bepaalt de zamenstelling, de bevoegdheid en de verpligtingen van de besturen in de steden en ten platten lande, de gemeentelijke indeeling van iedere provincie, mitsgaders welke plaatsen tot de steden, welke tot het platte land behooren.

[2]) Evenmin werd b. v. de onontbindbaarheid der Gemeenteraden door de Grondwet bevolen.

èn in 't belang van den gemeenschappelijken Staat, moet innemen.

Eene eervolle, doch zware taak; want de Grondwet had, daar zij meende den wetgever slechts in enkele hoofdpunten te moeten binden, nog zóóveel onbeslist gelaten, nog zoovele hoogst belangrijke kwesties niet aangeroerd, dat het den vervaardiger van de Gemeentewet, als het ware geheel en al vrij stond, om òf op de basis in de Grondwet aangegeven, eene flinke, degelijke Wet aan de natie te schenken òf, om integendeel gebruik makende van zijne groote vrijheid, aan vele ingeslopen misbruiken, voor goed een wettelijk bestaan te verzekeren. Gelukkig echter, dat die taak aan dezelfde bekwame hand, die ons de Grondwet had geschonken, was toevertrouwd, en dat de naam reeds van den grooten Thorbecke, voldoende was, om ons de zekerheid te schenken, dat die Gemeentewet het goede door de Grondwet teweeggebracht, niet zou vernietigen.

In gevolge het 5de der Additionneele Artikelen, werd onmiddelijk aan den arbeid getogen, en reeds op den eersten Maart 1851 kon het Ontwerp aan de Kamer worden aangeboden. Het advies der meeste Staten-colleges was niet ongunstig geweest, al hadden ook in enkele Provinciën en wel voornl. in Noord- en Zuid-Holland, vele leden aan het Ontwerp eene te groote centralisatie en onbehoorlijke belemmering der Gemeentebesturen in hun beheer, verweten. In Noord-Holland vooral, achtte men de te groote inmenging van Gedeputeerde Staten in verschillende gemeente-aangelegenheden, in strijd met den geest der Grondwet [1]).

---

[1]) De Minister voerde in de Memorie van Toelichting hier tegen aan: „dat als de Gedeputeerde Staten dikwerf in het beheer der Gemeenten

De Commissie van Rapporteurs[1]) in de Tweede Kamer, sprak in haar Verslag van 27 Maart, een zeer gunstig oordeel uit, en wees er nadrukkelijk op, hoe, al was ook door enkele leden, de in het Ontwerp doorstralende strekking tot centralisatie, als in strijd met het voorschrift der Grondwet: «aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten", scherp afgekeurd, toch de groote meerderheid het als zeer heilzaam had beschouwd, ook in 't belang der ingezetenen zelf. dat de krachtige hand van eene Centrale Regeering in staat zou worden gesteld, om — zoo noodig — een weerspannig plaatselijk Bestuur tot handhaving van de Wet te kunnen dwingen. Een geregelde gang van zaken zou toch uit een administratief oogpunt onmogelijk zijn, zoo men zelfstandigheid in dien zin wilde uitleggen, dat daaronder volstrekte onafhankelijkheid was te verstaan.

Op den 12[den] Mei kwam het Ontwerp in openbare beraadslaging.

De strijd liep ook nu weder over het groote vraagstuk, welke plaats de Gemeente in den Staat behoort in te nemen. Vele sprekers achtten deze kwestie door het aan-

---

worden gemengd, dit geenzins is voorgesteld om de Gemeentebesturen in hun beheer te belemmeren, noch uit vrees voor eene te groote onafhankelijkheid van hnnne zijde. Dat het enkel werd voorgedragen ter verzekering der behartiging van de belangen der tegenwoordige of toekomstige ingezetenen. Voorts, dat bij de regeling van dit onderwerp in de eerste plaats hierop is te letten, dat de Gemeentebesturen voor de ingezetenen, niet voor zich zelve, bestaan. Dat eindelijk ook de Regeering in den wensch deelt, dat de Wet die ingezetenen zooveel mogelijk in de regeling hunner eigene belangen vrij late en het hooger gezag eer daarop doe toezien, dan zich daarin mengen; dat zij echter gelooft, dat dit ontwerp niet verder van dit beginsel afwijkt dan volstrekt noodig is, of de Grondwet eischt; en dat ten slotte het Gouvernement ook niet vindt aangegeven, hoe men op andere wijze het stelsel van toezicht zou wenschen geregeld te zien.

[1]) Jhr. Mr. D. T. Gevers van Endegeest. Mr. W. H. Dullert. Mr. J. Heemskerk Bz. Mr. A. T. Jongstra en Mr. J. S. Lotsy.

hangig Ontwerp niet opgelost, en al gingen de meesten niet zoover als de heer Groen van Prinsterer, die verklaarde, dat men door het aannemen dezer Wet zou komen tot: «het systeem, dat ook in andere landen maar al te zeer aan de orde van den dag is, de onvoorwaardelijke suprematie, het alvermogen van den Staat",— werd toch het verwijt van te groote centralisatie herhaaldelijk uitgesproken [1]).

Nevens deze grief, was de gelijkstelling van alle Gemeenten voor de Wet, een ernstig bezwaar, en vele leden waren nog te zeer doordrongen van de theorie der oude school, om eene geheele gelijkstelling van de stedelijke- en plattelandsgemeenten, mogelijk te achten.

De Minister begon er in zijn antwoord op te wijzen, dat al de bezwaren tegen zijn Ontwerp aangevoerd, waren terug te brengen tot twee punten nl. 1°. te groote centralisatie, en 2°. te groote uniformiteit. Wat die centralisatie betreft, beantwoordde hij in de eerste plaats het verwijt, dat de Gemeente aan alle koninklijke besluiten gehoorzaamheid is verschuldigd, met de woorden: «het is waar M.H.

---

[1]) Zoo zeide de heer A. Baron Mackay, „eene centralisatie van de autoriteit, van het hooger gezag dat over allen waakt als het hoofd, is uitmuntend. Dan is zij het levende hoofd dat invloed uitoefent op alle ledematen, dan is zij het hart waar het bloed heenstroomt en weder door de aderen heenvloeit. Maar centralisatie in het thans heerschende stelsel, in de economie dezer Wet, is de centralisatie van de Staatsmachine, daar is het enkel de spil, waarop de overige raderen draaien. Dat wil ik niet. Dan is het de *force mobile,* waarvan alles moet uitgaan; niets zonder mijn bevel. Die centralisatie kan ik nooit dulden. Zij belet dat gemeenteleven, waarvan door vorige sprekers gewaagd is. In de plaats waar men is geboren en opgevoed, moet de Burgemeester ook zijn de burgervader, en niet een Administrateur, niet een klerk, in zijn eigen oogen een klein Minister...... Op deze wijze wordt de Gemeente een dood lid. Ik weet wel, een dood lid schaadt niet, maar gij hebt het noodig om U te verdedigen, noodig voor het belang van het land en het doode lid is een beletsel. Een levend lid kan van zijn magt misbruik maken, maar het kan, het zal groote diensten bewijzen."

in Art. 126 staat: «wanneer ter uitvoering van Wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen en van provinciale reglementen en verordeningen, door het Gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders. Vorderen de wetten. maatregelen, bevelen, reglementen of verordeningen eene bepaalde medewerking van den Raad en wordt die door dezen geweigerd, dan voorzien burgemeester en wethouders daarin." Dit is eene gelijke bepaling als in de Provinciale Wet voorkomt, en zouden dan de Gemeentebesturen ontheven moeten zijn van die zelfde gehoorzaamheid, waaraan de Provinciale besturen zijn gebonden? Zouden zij buiten de wet, buiten de maatregelen die ter uitvoering der wetten strekken, moeten worden geplaatst? Zoo ja, dan kom ik tot het denkbeeld dat de geachte redenaar schijnt te omhelzen, tot het denkbeeld van souvereine corporatiën; souverein zoo niet in alle deelen, dan toch op de meeste punten en slechts toevallig op sommige punten niet. De geachte spreker 1) heeft gezegd, dat Gemeenten zijn: «in de eerste plaats een zelfstandig geheel en in de tweede plaats een onderdeel van den Staat." Ik nader tot den geachten spreker en ik geef hem de hand, indien hij mij vergunt de orde om te keeren en te zeggen, de Gemeente is in de eerste plaats onderdeel van den Staat, vervolgens een zelfstandig geheel. Ik zal tot ondersteuning van mijne orde zeggen, dat het behouden van de Gemeente als eerste gronddeel van den Staat, in de eerste plaats en bovenal in het belang is van den Staat zelven, meer dan van de

---

1) Mr. W. Wintgens.

inwoners der Gemeente. De Staat heeft er het hoogste belang bij, dat de Gemeenten als blijvende ligchamen in den Staat worden in stand gehouden en dat de belangen van de Gemeente ten aanzien van het vermogen, ten aanzien van de Regeering, worden beschermd tegen de dwalingen van de tegenwoordige besturen persoonlijk. De Gemeente dan in mijne orde, in de eerste plaats onderdeel, gronddeel van den Staat."

Voorts zeide de Minister, dat toezicht, wil dit werkelijk iets beteekenen, meer moet zijn dan een bloot toezien, en riep daarna, om nog eens op het verwijt van centralisatie terug te komen, uit: «wat is centralisatie? Centralisatie is, dunkt mij, wanneer alleen in of van wege het middenpunt wordt gehandeld, en ik meen dat de strekking van dit Ontwerp van Wet is, te doen handelen door de Gemeentebesturen, maar onder toezicht van een hooger gezag, in de eerste plaats van de Provincie, vervolgens van den Staat in het algemeen. De strekking is niet, om het initiatief, de handeling buiten den kring van het middenpunt te onderdrukken, maar de strekking is, om de handeling buiten dien kring, op alle punten van den Staat, waar eene Gemeente is gevestigd, te wekken en op te roepen." —

Tegenover het tweede bezwaar, het instellen eener ongerijmde uniformiteit voor alle Gemeenten, voerde de Minister aan: «Uwe Wet is, zegt men, voor alle Gemeenten gelijk, voor groote en kleine. Maar degenen die dit verwijt gedaan hebben, lieten twee vragen onbeantwoord en ik wenschte dat die beantwoord waren. Om zoodanig onderscheid in de Wet te kunnen brengen, dient men te weten wat groote en wat kleine Gemeenten zijn.

Ik wenschte dat die grens getrokken en aan de Regeering aangegeven ware, wat men dan bij die Wet bepalen zou als daarstellende eene groote of kleine Gemeente. Eene kleine Gemeente, wat betreft het zielental, kan zeer groot zijn in omvang en in omslachtigheid en belangrijkheid van bestuur. In de tweede plaats zijn zij, die tegen uniformiteit opkwamen, het antwoord schuldig gebleven op de vraag, wat in het Ontwerp anders moet zijn, opdat dit beantwoorden zou aan hetgeen zij willen. Wat moet anders worden geregeld bij de Wet, voor de groote Gemeenten dan voor de kleine? Moet de Wet dan beginnen met overal verschil te onderstellen en zich dus onthouden van het stellen van algemeene regelen, totdat er gebleken is dat er geen verschil bestaat? Zoo gij dit in de Wet doet, dan volgt gij in de Wetgeving den omgekeerden weg, die door de natuur in ieder organisme wordt gevolgd. De natuur vestigt eerst de regels, waaraan de leden van het geheel alle gelijkelijk worden onderworpen, en de bijzondere formatie van ieder bijzonder lid brengt vervolgens in de tweede plaats, andere wetten, andere regels mede. Ik meen dat men nu zóo ook hier de Wet moet schoeien op hetgeen algemeen is in de Gemeenten, op hetgeen tot zekere hoogte overal gelijk is, overlatende aan de bepaling, aan het initiatief van de Gemeentebesturen, om te voorzien in die behoeften, welke niet ten gevolge van algemeene regels zouden kunnen worden vervuld, maar waarin door bijzondere, door inviduele regels zal worden voorzien. Dit is, wat volgens de Grondwet behoort tot de huishouding, tot de individualiteit van de Gemeenten, en aan de Provincie en aan het Rijk niet raakt. Dit is, als het ware de open plaats, waarop het ontwerp van wet

aan de Gemeentebesturen overlaat, zelfstandig op te bouwen. Het is dus juist, dat het Wetsontwerp het omgekeerde bedoelt, van hetgeen de geachte spreker [1]) wil; maar hetgeen de geachte spreker wil, schijnt mij onmogelijk, schijnt mij inderdaad met de Wet van iedere organisatie ten eenemale in strijd." —

De Kamer vereenigde zich met de zienswijze van den Minister en op den 4den Juni volgde de aanneming der Wet met 52 tegen 13 stemmen.

Ook de Eerste Kamer verklaarde op den 27sten Juni, nadat er in het Verslag van de Commissie van Rapporteurs [2]), nevens de oude klacht over te groote centralisatie en uniformiteit, ook op gewegen was, hoe, vooral op finantiëel gebied, de Raad voortaan totaal van Gedeputeerde Staten afhankelijk zou zijn, met het Ontwerp in te stemmen [3]), dat daarna op den 29sten Juni door den Koning bekrachtigd werd.

Aldus was de „Gemeentewet" tot stand gekomen.

De weinige herzieningen dezer Wet sedert 1851, vallen buiten dit overzicht, daar zij, hoewel de gemeentefinanciën ten nauwste aan die van het Rijk verbindende, voor ons onderwerp van minder belang zijn.

Het zal nu echter onze taak zijn, in een volgend hoofdstuk na te gaan, in hoeverre in de praktijk, het woord

---

1) Mr. Groen van Prinsterer. Deze was echter zoo weinig door de woorden van den Minister overtuigd, dat hij zijne repliek aldus meende te moeten besluiten: — „Wilt gij, dat ik beproeve de strekking dezer Wet in weinige woorden te schetsen? Door dergelijke wetten worden geen autonomen, maar automaten en wat bepaaldelijk deze voordracht betreft, plaatselijke automaten en centrale autocraten gevormd."

2) Jhr. Mr. F. J. J. van Eijsinga, Jhr. Mr. C. E. J. F. van Nispen tot Pannerden, Mr. J. A. van Roijen en Jhr. Mr. W. M. de Brauw.

3) Met 28 tegen 7 stemmen.

door Thorbecke in de Eerste Kamer gesproken: «dat bij de toepassing der Gemeentewet niet veel, maar krachtig zou worden geregeerd", — bewaarheid is geworden.

De praktijk alleen toch zou het kunnen leeren, of het moeilijk vraagstuk, om de aan de Gemeente toekomende onafhankelijkheid te verbinden aan een krachtig Centraal Bestuur, in deze Wet zijne oplossing had gevonden.

HOOFDSTUK II.

DE GEMEENTE ALS GRONDDEEL VAN DEN STAAT.

§ 1. INLEIDING.

Uit het historisch overzicht in het vorig hoofdstuk ontwaarden wij reeds, hoe de Gemeente eene tweeledige taak in den Staat heeft te vervullen: 1°. (om ons aan de volgorde, door Thorbecke aangegeven, te houden) als onderdeel van den Staat en 2°. als zelfstandig lichaam. Wij zagen, door op die wijze de geschiedkundige ontwikkeling van het gemeentewezen in ons vaderland na te gaan, hoe juist de groote fout van de verschillende staatsregelingen, dáárin gelegen was, dat zij dit tweeledig karakter niet erkenden en òf (gelijk onder de Republiek) de Gemeente als autonoom, zelfstandig lichaam, geheel losmaakten van elk hooger gezag, òf (als onder de Fransche overheersching) juist tot het omgekeerde euvel vervielen en in de Gemeente niets anders als een werktuig van het Staatsgezag wilden zien. Het hoofddoel van dit proefschrift nu is, eenige beschouwingen te wijden aan de verhouding van de Gemeente als agent van het Centraal Gezag tot het Rijk, en een overzicht te geven van de middelen, die daarbij aan

den Staat ten dienste staan, om bij weigering van medewerking, de Gemeente tot het vervullen harer taak te kunnen noodzaken. Eer wij daartoe echter overgaan, is het natuurlijk niet overbodig, vooraf door een paar trekken aan te geven, op welke wijze in onze Gemeentewet die lijn is getrokken en welke rechten aan de Gemeente door die Wet, ook ten aanzien harer eigen huishouding, zijn toegekend.

Alzoo een enkel woord over de Gemeente als zelfstandig geheel.

Gemakkelijk is die grens niet aan te geven, want ook onze tegenwoordige Gemeentewet spreekt, hoewel zij de onderscheiding zeer zeker maakt, haar echter niet met zoovele woorden uit.

Het bestuur der Gemeente is toevertrouwd aan een Raad, rechtstreeks door de ingezetenen, die eene voldoende som in 's *Rijks* [1]) directe belastingen betalen, gekozen. De Voorzitter van dien Raad wordt door den Koning benoemd. Die Voorzitter is de Burgemeester, in wiens persoon zich

---

[1]) Men zou hier licht geneigd zijn aan eene drukfout te denken. Dat echter de Regeering, dit wel degelijk „na rijp overleg" zoo bepaalde, blijkt uit *de Handelingen.* De door de Regeering bovenal aangevoerde grond, dat bij de groote verscheidenheid der plaatselijke belastingen, deze moeilijk een' zuiveren maatstaf konden opleveren, kan mij, als een bloot opportuniteits-argument, niet van de voortreffelijkheid harer leer overtuigen. Zou het niet veeleer wenschelijk zijn geweest, de gemeentebelastingen zoo te hervormen, dat zij wel een' behoorlijken maatstaf voor de gemeentelijke verkiezingen konden opleveren? De Grondwet liet dit (men zie de Artt. 139 en 76) zeer zeker toe.

Uit niets blijkt toch, dat dit Art. 76, waar het, om kiezer in eene Gemeente te kunnen zijn, voorschrijft: dat men moet betalen in de directe belastingen eene som, gelijkstaande met de helft van het bedrag dat men in de directe belastingen moet bijdragen om kiezer voor de Tweede Kamer te zijn, door dit woord, directe belastingen, in beide gevallen hetzelfde verstaat. Waarom zou men in het eerste geval niet aan gemeentelijke, en in het tweede aan rijks directe belastingen mogen denken. Het is dat Art 76 er toch alleen maar om te doen, om den gemeentelijken census in eene vaste verhouding, aan dien van het Rijk te verbinden.

dus twee functiën vereenigen: 1°. die van vertegenwoordiger der Regeering in de Gemeente en 2°. die van Voorzitter van den Gemeenteraad.

Juist door de samenkoppeling van die twee functiën in één persoon, wordt aan den Raad de mogelijkheid ontnomen, om zich zelf zijnen Voorzitter te kiezen [1]), wat anders toch, uit den aard der zaak, hoogst gewenscht zou zijn, en reeds bij dit eerste punt zien wij dus dadelijk, hoe hier de zelfstandigheid der Gemeente moet wijken voor het groote belang, dat de Staat bij een geschikt vertegenwoordiger van zijn gezag in de Gemeente heeft. De volgorde door Thorbecke bij de theoretische beschouwingen aanbevolen, vertoont zich dus hier reeds praktisch doorgevoerd: — eerst het belang van den Staat en eerst daarna dat van de Gemeente. —

De Burgemeester wordt weder terzijde gestaan door eenige Wethouders [2]), wier aantal naar de grootte der Gemeente varieert van twee tot vier, en die hoewel, als uit en door de ingezetenen gekozen, geheel gemeentelijke autoriteiten zijnde, toch wel degelijk als uitvoerders van bevelen, afkomstig van het Centraal Gezag, moeten

---

1) Thorbecke sloeg in zijne *„hervorming van het kiesstelsel"* blz. 104 te dien aanzien een middenweg voor, nl. om aan den Raad een recht van voordracht van drie personen te geven; terwijl dan toch de Koning, doordien aan dezen de benoeming zou verblijven, er voor zou kunnen zorgen, dat de Regeering den noodigen invloed in de Gemeente bleef behouden.

2) Het instellen van Wethouders door de Gemeentewet, werd door vele leden bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer, op grond van het zwijgen der Grondwet, ten onrechte (zie *Hand.* herziening Grondwet van '48 D I pg. 363) als — ongrondwettig — bestreden. (zie *Handelingen* 1850—51. blz. 733 en vlg.)
Wat het aantal der Wethouders aangaat, levert dit Art. 79 nevens Art. 4 (dat het aantal raadsleden voor de verschillende Gemeenten bepaalt) een der weinige voorbeelden van eene onderscheiding tusschen groote en kleine Gemeenten.

optreden. Ja ook de Raad zelf, wordt niet zelden tot eene dergelijke werkzaamheid geroepen.

Aan dien Raad nu behoort de regeling en het bestuur van de huishouding der Gemeente; zoo zegt het de Grondwet, het echter aan de Gemeentewet overlatende, om dit punt nader te omschrijven. De Tweede Titel dezer Wet regelt deze materie en verleent in het algemeen aan den Raad de bevoegdheid, om de noodige verordeningen te mogen maken, onder de beperkende voorwaarde echter, dat zij niet mogen treden in hetgeen is van algemeen Rijks of Provinciaal belang [1]).

Groot blijft echter de moeilijkheid, om hier weder de juiste grens te trekken en *a priori* het terrein te bepalen, waar binnen de Raad zich vrij beweegt. Zeer scherp, staan bij deze kwestie de gevoelens tegenover elkander, en waar velen (zooals o. a. Mr. W. C. D. Olivier) [2]) aan elk dier Staatsmachten, — Rijk, Provincie en Gemeente — eene zekere mate van souvereiniteit toekennen, die door de andere gronddeelen van den Staat moet geeerbiedigd worden en er zelfs de verklaring aan toevoegen, dat: — zoodra eene dier machten den kring van eene der anderen binnendringt, zij onmiddelijk haar gezag verliest, daar zij in de haar vreemde atmosfeer niet kan leven, — ga ik toch liever mede met de tegenpartij, van welke een der woordvoerders, Mr. Oppenheim [3]), bij het zoeken naar een meer praktisch criterium zegt: dat het Rijksgezag uitsluitend de grenzen kan stellen voor hetgeen is van

---

1) Art. 150.
2) *Proeve over de beperking van den eigendom door het politierecht* blz. 20.
3) *Handboek voor de beoefening van het Nederlandsch Gemeenterecht* I blz. 44.
Ook Mr. G. de Vries is deze opinie toegedaan. (zie t. a. p. blz. 31 vlg).

rijks-belang; dat het daarna weder aan de Provincie staat, om (zoover daarin niet door de Wet belemmerd) te bepalen, wat zij acht te zijn provinciaal belang; zoodat dan eindelijk, als het eigenlijk terrein der Gemeente is aan te nemen: datgene wat door de beide andere Staatsmachten aan haar is overgelaten. —

De Ministerieele verantwoordelijkheid waarborgt daarbij Provincie en Gemeente tegen een te stout ingrijpen van den Staat; terwijl de Provincie op hare beurt weder, door het Koninklijk vernietigingsrecht voldoende in toom wordt gehouden, en volkomen kan ik mij dan ook met Mr. Oppenheim vereenigen, waar hij neerschreef: — «Zoo keert de wal het schip. Zoo moet het gezond menschelijk verstand der hoogere machten zegevieren over de rein menschelijke zucht om meerderheid te doen gevoelen. En wat vooral veel moet uitwerken, is de overtuiging dat, naarmate aan de besturen der deelen meer wordt overgelaten, de belangstelling in de publieke zaak meer gewekt, de veerkracht meer ontwikkeld wordt.

Dit besef, is het recht levendig, zal er toe leiden, dat de onderscheidene machten in den Staat elkanders rechten ontzien, elkanders natuurlijke grenzen eerbiedigen. Het zal teweegbrengen, dat met name aan de plaatselijke vertegenwoordiging wordt overgelaten, zelve de behoeften der plaats te onderzoeken en te beoordeelen en te beslissen door welke bepalingen daarin het best worde voorzien. — De Grondwet heeft zich nl. voor iedere macht zeer zeker een terrein gedacht, waar binnen die macht alleen regeert. [1])" —

---

1) T. a. p. I blz. 47.

De Gemeentebesturen hebben dus, om hunne bevoegdheid te leeren kennen, zich slechts telkens af te vragen, of de aanhangige, nog door geene macht geregelde zaak, niet van dien aard is, dat zij alleen maar door den Rijks- of Provincialen Wetgever mag worden ter hand genomen; is zulks niet het geval, dan is de Gemeenteraad zeer zeker tot het maken eener verordening gerechtigd, zelfs al was ook de regeling dier zaak eigenaardiger aan Provincie of Staat toevertrouwd [1]).

Het terrein der gemeentelijke werkzaamheid is dus nog vrij groot, en bij eene werkelijk gezonde toepassing van de bepalingen van Grond- en Gemeente-Wet, is zeer zeker het doel door deze Wetten beoogd, om aan de Gemeenten, nevens eene gepaste centralisatie, tevens eene groote mate van autonomie in eigen-aangelegenheden te schenken, volkomen bereikt [2]).

---

1) Aldus werd nl. door den Minister van Binnenlandsche Zaken bij missieve van 14 April 1858 beslist, toen de Gedeputeerde Staten van zeker gewest de vernietiging van eene gemeenteverordening „op de bevordering der Koepokinenting" verlangden, op grond, dat dit eene zaak van rijksbelang was en dus niet door provinciale of plaatselijke verordeningen kon geregeld worden. De Minister verklaarde nu dat het hier wel een belang gold, dat geacht kon worden voor alle Gemeenten te bestaan; maar dat men daarom nog niet kon aannemen, dat het als een algemeen rijksbelang, in den zin van Art. 150 Gem. Wet was te beschouwen, zoolang niet de algemeene Wetgever het zich bepaald had aangetrokken. De Hooge Raad ging nog een schrede verder, door in vele Arresten te beslissen, dat de Gemeenten bevoegd zijn hetzelfde onderwerp te regelen als de hoogere macht reeds vroeger regelde, mits zij zorgen, dat het gegeven voorschrift kunne werken, zonder aan het hoogere wettelijke gebod afbreuk te doen.

Zie vele vb. Mr. J. Pyls. *„Het begrip van provinciaal en gemeente-belang naar het Nederl. Staatsrecht.* blz. 147 vlg.

2) Mr. J. T. Buijs. *De Grondwet. Toelichting en Kritiek* D. II blz. 190 volgt eenigzins een middenweg en acht de oplossing der kwestie daarin gelegen, dat (behalve in die enkele gevallen waar de Grondwet of de Wet uitdrukkelijk den machthebbende noemt) de bevoegdheid om eene zaak te regelen, toekomt aan die corporatie, welke op een gegeven oogenblik de bestaande behoefte, het best kan bevredigen.

Bij een dergelijk opportunistisch stelsel, is er natuurlijk geen plaats voor eene strenge afbakening van grenzen en komt schr. wat dit betreft

De Wet nu splitst die plaatselijke verordeningen in twee soorten, naarmate zij al dan niet eene strafbedreiging bevatten. Terwijl nu in het laatste geval, geene voorafgaande goedkeuring van een hooger gezag noodzakelijk is, en mededeeling aan Gedeputeerde Staten slechts op aanvrage van dit college behoeft te geschieden [1]), moeten daarentegen de strafverordeningen steeds aan hen ter kennisneming worden opgezonden, en kunnen dan ook niet (behoudens enkele spoedvereischende gevallen) in werking treden, vóór dat de ontvangst door Gedeputeerde Staten is gemeld [2]).

Van dwang door een hooger gezag, kan hierbij natuurlijk geen sprake zijn, en de eenige weg, die, zoo een Gemeenteraad ook na beleefde aanmaning van het Centraal Gezag, weigerachtig blijft eene werkelijk in het belang der Gemeente zijnde verordening tot stand te brengen, door dat hooger gezag kan worden ingeslagen, is om eenvoudig de zaak aan zich te trekken [3]) en haar door middel van Wet of Provinciale verordening te regelen. Kan dus ook al de Regeering de Gemeente bij dergelijke zaken

---

dus vrij wel met het stelsel door Mr. Oppenheim verdedigd, overeen. (zie blz. 192).

Ook Mr. Buijs komt tot de conclusie, dat de algemeene wetgever, zoo hij zulks verkoos, rechtens bevoegd zou zijn, om alle belangen, voor zoover die niet uitdrukkelijk aan een ander zijn opgedragen, aan zich te trekken. Zoo zegt hij: „Zeker zou de toepassing van dat recht in zijne volle uitgestrektheid met de bedoeling van de Grondwet in lijnrechten strijd zijn, want deze is stellig gekant tegen ver gedreven centralisatie; maar kwam het ooit tot zulk eene centralisatie, dan zou zij den wetgever moeten worden aangerekend als eene politieke fout, niet als eene onrechtmatige daad.

[1]) Het opzenden aan Gedeputeerde Staten is echter ook vereischt voor de onderwerpen vervat in de Artt.: 6, 16, 28, 31, 53, 55, 103 en 107.

[2]) Tenzij, dat dit bericht gepaard mocht gaan met dat van eene bij den Koning gedane aanvraag tot schorsing of vernietiging.

[3]) Dit moet natuurlijk, als in strijd met de bedoeling onzer Wetgeving, die de Gemeente op haar terrein volkomen vrij wenschte te laten, steeds een *ultimum remedium* blijven.

niet tot een actief optreden dwingen, behoeft zij echter, dank zij de reeds boven aangestipte elasticiteit van het begrip huishoudelijk, niet geheel weerloos te staan. Dat eindelijk ook, om ons tot eene zuiver negatieve bevoegdheid der Regeering te bepalen, het koninklijk schorsings- en vernietigingsrecht, zoo noodig, steeds als een' krachtige dam tegen de misbruiken eener te groote plaatselijke autonomie kan worden gebezigd, behoeft hier natuurlijk geen betoog.

Terwijl dus werkelijk de Gemeente, in het bestuur der gemeentezaken, eene zeer groote mate van vrijheid en onafhankelijkheid geniet, is hare toestand veel minder gunstig in al de gevallen, waarin zij als burgerlijk persoon moet optreden, en de strenge contrôle van Gedeputeerde Staten, te dier zake steeds voorgeschreven, was dan ook de oorzaak, dat bij de behandeling in de Kamers door zoovelen, der Gemeente-Wet eene te ver gedreven zucht tot centralisatie, werd verweten.

De Gemeente behoeft n.l., wanneer zij als zoodanig optreedt, steeds [1]) de goedkeuring van Gedeputeerde

---

[1]) Art. 194 luidt: — „Aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten worden onderworpen de besluiten der gemeente-besturen betreffende:

a. het aangaan van geldleeningen;

b. het waarborgen der renten en aflossingen van geldleeningen door anderen aan te gaan;

c. het koopen, ruilen, vervreemden, bezwaren en verpanden van onroerend goed, van inschrijvingen in een der grootboeken van de Nederlandsche schuld, van schuldbrieven of vorderingen;

d. het aanvaarden der aan de gemeente gemaakte legaten of gedane schenkingen;

e. het onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van gemeente eigendommen;

f. het onderhands aanbesteden van werken of leverantien;

g. het treffen van dadingen;

h. het voeren van regtsgedingen door de gemeente, hetzij in eersten aanleg, hetzij in hooger beroep of cassatie;

i. het berusten in eene tegen de gemeente ingestelde rechtsvordering.

Art. 195. — „De besluiten der gemeente-besturen tot het instellen,

Staten, en slechts het recht, om bij den Koning voorziening te kunnen vragen, is haar eenige waarborg tegen eene te groote willekeur van het Provinciaal Gezag.

In al deze gevallen echter, wordt nog het initiatief aan de Gemeente overgelaten, treedt de Gemeente nog op als zelfstandig lichaam, en is dus ook hier elke actieve dwang door een hooger gezag onmogelijk.

Eenigszins anders is de positie van de Gemeente in al wat haar «finantiewezen" betreft.

Het is hier, vooral bij de «begrooting", dat de vrijheid der Gemeentebesturen het meest aan banden wordt gelegd. De posten toch, die op de begrooting voorkomen, kan men gevoegelijk in twee groepen onderscheiden, naarmate zij de Gemeente als «zelfstandig lichaam» dan wel als «onderdeel van den Staat» betreffen. Een enkele blik in de opsomming, ons in Art. 205 geschonken, is dan ook reeds voldoende, om aan te toonen, welke posten tot de éëne, welke tot de andere groep behooren. De macht van Gedeputeerde Staten, wier goedkeuring voor de begrooting in haar geheel wordt gevorderd, gaat nu hierbij echter zoover, dat zij, bij weigering van den Raad, om de door de Wet aan de Gemeente opgelegde uitgaven op de begrooting te brengen, het recht hebben, om de hun aangeboden begrooting namens de Gemeenten met de ontbrekende posten aan te vullen.

Hoe echter nu, wanneer de Raad geheel en al weigert tot het opmaken der begrooting mede te werken?

Dan schiet de macht van Gedeputeerde Staten te kort

---

afschaffen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen, worden aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen, zoover de goedkeuring daarvan niet bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur aan Ons is voorbehouden.

en moet de weg, door ons in de volgende § besproken, worden gevolgd [1]).

Nog grooter is de macht van Gedeputeerde Staten bij de door den Gemeenteraad voorloopig vast te stellen jaarlijksche «rekening en verantwoording," en het streven der Gemeentewet, om boven alles, verwarring en onordelijkheden in de gemeentelijke finantiën te voorkomen, is dan ook de oorzaak, dat in deze materie schier alle zelfstandigheid van het plaatselijk bestuur, ten behoeve van de centrale eenheid is vernietigd.

Bij de belastingen ten slotte, is de macht der Gemeentebesturen eveneens zeer beperkt, en de verordeningen door den Gemeenteraad, met in achtneming van de bindende bepalingen van Art. 240 en volg. te dien aanzien gemaakt, behoeven, Gedeputeerde Staten gehoord, de Koninklijke goedkeuring. —

Om dus nog eens kortelijk het hierboven in zoo grove trekken aangegevene te resumeeren, zien wij, dat de verordeningen en besluiten van een Gemeentebestuur een tweeledig karakter dragen, naarmate zij hun oorsprong danken aan den vrijen wil van den Gemeenteraad of aan een bevel van de Centrale Regeering. Wij zagen hoe in het eerste geval die verordeningen naar haar inhoud in vier verschillende groepen zijn te splitsen, nl.: 1e die geene goedkeuring van eene hoogere macht behoeven; 2e die ter kennisneming aan Gedeputeerde Staten m o e t e n worden opgezonden; 3e die de g o e d k e u r i n g van dit college behoeven en 4e die slechts door medewerking van den Koning tot stand komen.

---

[1]) In deze behandel ik nl. die begrootingskwestie uitvoerig.

In al die gevallen bleef echter de gemeentelijke autonomie in zooverre onaangetast, dat de hoogere macht, kon zij ook al het tot stand komen beletten, niet in staat was, tot het uitvaardigen eener dergelijke verordening te dwingen.

En wat thans de andere groep van gemeentelijke verordeningen betreft, zien wij hoe aan de Gemeente, behalve die regeling harer eigene, zoogenaamd huishoudelijke aangelegenheden, waarbij zij als zelfstandig lichaam optreedt (besloten altijd binnen de grenzen door het algemeen Staatsgezag getrokken of te trekken en aan het oppertoezigt van dit gezag onderworpen) tevens ook, op den grondslag van het begrip van decentralisatie, de plicht is opgedragen, om in meerdere of mindere mate meê te werken tot de uitvoering van hetgeen door het algemeen Staatsgezag — 't zij bij wet — 't zij (voor zoover dit mogelijk en geoorloofd is) bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur, is verordend en bevolen. Deze plicht schenkt dan tevens aan de Gemeente het voordeel van zelfbestuur voor zoover dan nl. de organen van het Gemeentebestuur binnen den plaatselijken kring hunner bevoegdheid, tot medebestuur geroepen worden in aangelegenheden van Staatsbelang. Wel heeft niet de Grondwet dit zelfbestuur ten aanzien der Gemeente voorgeschreven, gelijk ten opzichte der Provincie het geval is [1]); maar zij heeft het ook evenmin uitgesloten. Integendeel reeds bij de herziening zelve in '48 werd in de M. v. T. op de mogelijkheid van zulk eene decentralisatie gewezen

1) Grw. Art. 130.

(die trouwens in hoofdzaak ook met de tot dusver gevolgde praktijk en het bepaalde in het Reglement voor de Steden overeenstemde) toen de Regeering verklaarde, dat in de Gemeentewet nader zou worden aangeduid, welke organen van het Gemeentebestuur met de uitvoering der Wetten, Koninklijke Besluiten en Bevelen konden worden belast [1]). En dat de organieke wet dien plicht opleggen, die bevoegdheid verleenen mag, volgt ontwijfelbaar uit de ruime bewoordingen, waarin de Grondwet haar de regeling van «de bevoegdheid der Gemeentebesturen" opdraagt [2]).

In deze gevallen staat dan de Gemeente, als onderdeel van den Staat, ter beschikking van het Centraal Gezag. Gehoorzaamheid is hier dus eerste plicht, en de macht hierbij door onze Wet aan den Staat geschonken, om bij weigering of verzet het onwillig lid tot opvolging zijner bevelen te kunnen noodzaken, zal, als het eigenlijk onderwerp van dit Academisch Proefschrift, door ons in eene volgende § aan eene meer uitvoerige bespreking worden onderworpen.

---

1) Handel. Herz. '48 I p. 363.
2) Grw. Art. 138.

§ 2. DE ARTT. 126 EN 127 DER GEMEENTEWET.

Aan het slot der vorige § vermeldde ik reeds met een enkel woord, wat het onderwerp van de daarop volgende zou uitmaken, en waar mij thans de plicht is opgelegd, in eene meer uitvoerige beschouwing te treden, over de voor ons gemeenterecht zoo hoogst belangrijke kwestie, op welke wijze de Staat zijn wil door een-weerspannig onderdeel kan doen eerbiedigen, is dan ook uit den aard der zaak eene meer gedétailleerde bespreking, van de twee door onze Wet aan dat onderwerp gewijde Artt., noodzakelijk geworden.

Zij luiden:

Art. 126. Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van onze daartoe betrekkelijke bevelen en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders.

Vorderen de wetten, maatregelen, reglementen of verorderingen, eene bepaalde medewerking van den Raad en wordt die door dezen geweigerd, dan voorzien burgemeester en wethouders daarin.

Art. 127. Wanneer burgemeester en wethouders niet of niet behoorlijk voor de hun bij het vorig artikel opgedragen uitvoering zorgen, kan onze commissaris in de provincie, ten koste der nalatigen, in die uitvoering voorzien[1]).

Vele hoogst gewichtige kwesties doen zich bij de toepassing dier artikelen voor.

I.

Wat moet men onder de uitdrukking plaatselijk bestuur verstaan, wanneer in eene wet of provinciale verordening, een of ander onderwerp aan de zorg van het plaatselijk bestuur der Gemeente wordt toevertrouwd?

Oppervlakkig schijnt de oplossing zeer gemakkelijk te geven, en met het oog op de bewoordingen van Art. 126 zou men er dan ook zeer licht toe komen, die vraag te beantwoorden, door in de gevallen waarin de wet enz. die uitdrukking bezigt, het college van Burgemeester en Wethouders, voor zooverre de Raad niet uitdrukkelijk was aangewezen, bevoegd te verklaren. En toch acht ik eene dergelijke absolute oplossing aan ernstige bedenking onderhevig. Er zijn toch verscheiden voorbeelden aan te voeren, waarbij de algemeene verordening, er zich toe bepalende, om de medewerking van het Gemeente-

[1]) Oorspronkelijk droegen deze Artt. de nummers 127 en 128, doch toen in de „Nota van wijzigingen" Art. 121 luidende: „zij (de gemeentebesturen) kunnen met de besturen van andere Gemeenten, over zaken tot hunne bevoegdheid behoorende, in briefwisseling treden", kwam te vervallen, daar, gelijk de Minister aanmerkte: „dit regt onder onze grondwettige instellingen altijd ongestoord uitgeoefend, steeds boven bedenking zou blijven", — werden zij als Art. 126 en 127 in het Ontwerp opgenomen.

bestuur in te roepen, daarmede zeer zeker den Raad en niet het college van Burgemeester en Wethouders bedoeld. Om ons tot twee gevallen te bepalen[1]), denke men slechts aan de Wet van 22 Juli 1814 (*Staatsblad* No. 86) en het Koninklijk Besluit van 3 November 1861 (*Staatsblad* No. 95). In de eerstgenoemde algemeene verordening wordt de politie ten aanzien der loterijen geregeld. In Art. 5 nu, wordt het houden van onderhandsche verlotingen van voorwerpen beneden de waarde van *f* 100 toegestaan, doch ook tevens aan het Stedelijk- of Gemeentebestuur de verplichting opgelegd, om te zorgen, dat daarvan geen misbruik gemaakt worde. Hier wordt dus niet uitdrukkelijk van den Raad gesproken; derhalve geldt hier Art. 126 al. 1 en zijn dus Burgemeester en Wethouders met die taak belast. Tot die slotsom zou men natuurlijk bij het in praktijk brengen der door ons bestreden meening moeten komen, doch op welk eene wijze, zouden hier wel Burgemeester en Wethouders tegen misbruik kunnen waken? Zij zouden het houden van onderhandsche loterijen kunnen verbieden, dat is zeker, maar om zulk een verbod, bij ongehoorzaamheid eenig effect te doen hebben, zou boven hunne macht gaan. Nergens toch is aan Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid geschonken, aan hunne bevelen strafbepalingen te verbinden, en daar het toch wel zeer zeker de bedoeling van den Wetgever zal geweest zijn, om het door hem voorgeschreven toezicht mogelijk te maken, zal men hier wel tot de conclusie moeten komen, gelijk trouwens in de praktijk ook steeds is geschied, dat de Raad eene straf-

[1]) Zie ook *Gemeentestem* N°. 646.

verordening moet maken, waarbij het houden van die loterijen, van de toestemming van Burgemeester en Wethouders wordt afhankelijk gesteld. De Raad is dus alleen in staat, om het bevel der Wet tot zijn recht te doen komen, en het zou voorzeker eene dwaasheid zijn, om hier, alleen omdat in dit Art. 5 dit college niet met name is aangeduid, onder de uitdrukking «Gemeentebestuur" het college van Burgemeester en Wethouders te willen verstaan.

Wat het Koninklijk Besluit van 3 November 1861 (*Staatsblad* No. 94) betreft, regelt dit de verplichting der ingezetenen, tot het doen van aangiften voor de behoorlijke in stand houding der bevolkingsregisters. Ter aanvulling nu van de in dit Besluit nog ongeregeld gelaten «verhuizingen binnen de Gemeenten" legt Art. 10 [1]) van een ander Koninklijk Besluit van den zelfden datum (*Staatsblad* No. 95) aan de Gemeentebesturen de verplichting op, daarin binnen zes maanden na de afkondiging van het Besluit, door verordeningen, waarbij de ingezetenen tot aangifte verplicht worden, te voorzien. Ook hier is zeer zeker eene strafverordening bedoeld.

In beide gevallen nu, had men met eene medewerking tot uitvoering en niet met verordeningen, enkel in het belang der gemeentehuishouding, te doen.

---

1) Dit Art. luidt: De plaatselijke verordeningen ter regelmatige bijhouding der bevolkingsregisters, blijven in stand, voor zooverre zij niet in strijd zijn met de bepalingen van dit besluit.

Binnen zes maanden na de afkondiging van dit besluit, maken de gemeente-besturen verordeningen, waardoor de ingezetenen verpligt worden om van de verhuizingen binnen de gemeente regelmatig kennis te geven.

Van de bestaande of nieuw ingevoerde verordeningen wordt, uiterlijk voor den 1sten Juli 1862, afschrift toegezonden aan de Gedeputeerde Staten der provincie.

Het is dus werkelijk raadzaam, om in plaats van met de hier boven bestreden, absolute uitlegging mede te gaan, zich voor elk bijzonder geval, waar de Wet enz. de medewerking van het Gemeentebestuur eischt, de vraag te stellen, of niet uit den aard der zaak onder die uitdrukking, de Raad verstaan moet worden. Eerst dan, wanneer de goede uitvoering aan beider handen even veilig zou kunnen worden toevertrouwd, kan de volgorde in Art. 126 aangegeven, te pas komen [1]).

Dat onze opvatting ten slotte ook niet met de letter der wet strijdig is, wordt reeds bij een' eersten blik op Art. 126 al. 2 duidelijk, en waar de Wet zegt: — slechts dan mag de Raad optreden, «wanneer de wetten, maatregelen, reglementen of verordeningen eene bepaalde medewerking van den Raad vorderen," geeft deze redactie volstrekt niet het recht om daaruit af te leiden, dat dit vorderen van medewerking alleen dan zou te pas komen,

---

[1]) In de *Gemeentestem* bestrijdt de heer H. M. Altink Koops deze opvatting en beweert, dat de woorden van Art. 126 zóó duidelijk zijn, dat de Raad alleen dan mag mag optreden als bij met name wordt genoemd, en dat alle bespiegelingen, wie wel zou moeten optreden als Art. 126 zoo imperatief niet sprak, hier niets afdoen. Zijn hoofdargument put hij echter uit de bewoordingen der M. v. T. in welke gezegd werd: — „ter uitvoering van hetgeen de wet of het algemeen of provinciaal bestuur verordend heeft, is veelal de medewerking der gemeentebesturen noodig. Het is der Regeering voorgekomen, dat die medewerking van zelf behoort plaats te vinden, ook zonder dat zij telkens door het hooger bestuur wordt bevolen. Draagt de Wetgever de zorg daarvoor in den regel op aan Burg. en Weths., hij kiest dan den besten weg en handelt in overeenstemming met het bij Art. 151 der Prov. Wet aangenomen stelsel. In sommige gevallen vordert de Wet bepaalde medewerking van den Raad."

De Redactie beantwoordt in N°. 680 den heer K. en wijst er zeer te recht op, hoe de aangehaalde zinsnede uit de M. v. T. hier niets afdoet. De Regeering wilde, en te recht, de zorg voor de uitvoering der Wet in den regel aan Burg. en Weths. opgedragen hebben; zij zeide echter niet, dat de uitzondering op dien regel uitdrukkelijk of met name moet zijn vermeld, maar alleen, dat de Wet in sommige gevallen de bepaalde medewerking van den Raad vordert, dus zonder te constateeren, hoe die vordering moet blijken.

wanneer in die Wet enz. de Raad met name wordt aangeduid [1]).

Waar daarentegen zulk eene bedoeling der Wet niet mag worden aangenomen, kan men zich volkomen vereenigen met de bekende missieve van 16 September 1852 (*Staatsblad* N°. 166) [2]), waarin de Minister van Binnenlandsche Zaken Thorbecke, aan Gedeputeerde Staten schreef: — «Het is mij voorgekomen, dat sommige Gemeentebesturen op het bepaalde bij Art. 126 der Gemeentewet niet behoorlijk acht geven. Niet zelden toch gebeurt het, dat, ter uitvoering van wetten of van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, de Raad besluiten neemt, terwijl Burgemeester en Wethouders volgens Art. 126 tot handelen geroepen waren, omdat de wetten of maatregelen geene bepaalde medewerking van den Raad vorderden.

[1]) Ook in het verslag der Tweede Kamer, werd ad Art. 125 (thans 124) aangeteekend: — „een groot aantal leden verlangde den twijfel ten aanzien van het woord gemeente-bestuur, zoo menigmaal in deze voordragt gebezigd, te zien opgelost. Dan eens toch scheen door gemeentebesturen het collegie van Burg. en Weths. te worden aangeduid, zooals in Art. 125, dan weder meende men onder gemeente-besturen, den vollen Raad te kunnen begrijpen, zooals in Art. 127. Men wenschte geen onbestemde en veranderlijke beteekenis, maar eene en dezelfde door het gansche ontwerp heen, zoodat door gemeente-bestuur uitsluitend de volle Raad, of uitsluitend het collegie van Burg. en Weths., zou worden aangewezen." —
De Minister verklaarde in zijne Mem. van Beantwoording van 19 April '51: „gemeente-bestuur is het door de Grondwet gebezigde woord, dat de Wetgever zoo dikwijls er van het bestuur der gemeente in onbepaalden zin sprake is, niet kan nalaten insgelijks te gebruiken.
Het duidt dan eens den Raad, dikwerf het collegie van Burg. en Weths., soms den Burgemeester alleen aan. Maar wie er door wordt aangeduid, daaromtrent laat dit ontwerp nergens twijfel bestaan.
Geldt het de uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen, dan beteekent, krachtens Art. 127 (thans 126) van het ontwerp, gemeente-bestuur het collegie van Burg. en Weths., zoolang de medewerking van den Raad niet bepaaldelijk is gevorderd. Komt het aan op de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente, dan is het volgens Art. 135 (thans 134) de Raad, die door dat woord wordt bedoeld, wanneer niet uitdrukkelijk het collegie van Burg. en Weths. of de Burgemeester alleen, is genoemd. Hoezeer dus de Gemeentewet aan het woord geen „onveranderlijken" zin toekent, is men nergens in het onzeker, welk ligchaam onder die uitdrukking wordt bedoeld." —

[2]) Luttenberg blz. 414.

Het geval heeft zich b. v. voorgedaan, dat de benoeming van een makelaar, die door Burgemeester en Wethouders moest geschieden, daar Art. 62 van het Wetboek van Koophandel eenvoudig het «plaatselijk bestuur" met de aanstelling belast, door den Raad is gedaan. Het verlof tot het oprigten eener fabriek, hetwelk Burgemeester en Wethouders hadden te verleenen, wijl Art. 3 van het Koninklijk Besluit van 31 Jan. 1824 (*Staatsblad* No. 19) alleen van «plaatselijke besturen" spreekt, is door den Raad gegeven.

Eene herhaling van dergelijke met de wet strijdige handelingen, zooveel mogelijk te verhoeden, is wenschelijk. Ik heb dus de eer u te verzoeken, de aandacht der Gemeentebesturen uwer Provincie op Art. 126 te vestigen." — Ofschoon nu wel de strekking dezer missieve volkomen gerechtvaardigd mocht heeten, waren echter de voorbeelden door den Minister daarin aangehaald, minder gelukkig, ten minste voor zoover hij, het benoemen van makelaars door den Raad, aanvoerde als een bewijs van de verkeerde toepassing der Gemeentewet. Geheel in overeenstemming toch met het bekend Arrest van den Hoogen Raad van 20 Januari 1854, acht ik, te dier zake het recht van den Raad, boven alle bedenking verheven. Wegens den grooten strijd echter over de juistheid van dit arrest gevoerd, en met het oog op de omstandigheid, hoe de «makelaarskwestie" gedurende vele jaren, de gemoederen in beweging bracht en de stof leverde tot eene overrijke literatuur, acht ik het hier niet overbodig, deze hoogst belangrijke beslissing in haar geheel over te nemen.

Het arrest was dus van den volgenden inhoud [1]):

---

1) *Weekblad van het Regt* N°. 1510.

De Hooge Raad enz.,

«Gehoord de conclusie van den procureur-generaal, strekkende tot vernietiging, in het belang der Wet, van eene uitspraak der Arrondissements-Regtbank te Haarlem van 12 Juli 1853, waarbij J. R., door Burgemeester en Wethouders van Wormerveer bij acte van 22 Juni bevorens aangesteld als makelaar te dier plaatse, is verklaard niet- toelaatbaar tot den Eed als zoodanig, als niet voorzien zijnde van eene behoorlijke aanstelling, op grond, dat de regtbank in aanmerking had genomen, dat gezegde aanstelling, volgens Art. 62 van het Wetboek van Koophandel, moest zijn geschied, doch zulks naar haar oordeel niet was gedaan, door het «plaatselijk bestuur" zijner woonplaats, en dat hij alzoo van geene behoorlijke aanstelling was voorzien;

«Overwegende, dat als eerste cassatiemiddel is aangevoerd, schending van Art. 62 van het Wetboek van Koophandel, vermits door de dáár gebezigde woorden plaatselijk Bestuur zouden moeten worden verstaan en zouden zijn bedoeld Burgemeester en Wethouders;

«O., dat de Wetgever in Art. 62 van het Wetboek van Koophandel, wel omschrijft, wat hij verstaat door het woord makelaar; maar in dat Art. evenals in de Artt. 551, 552 en in Art. 13 van het Burgerlijk Wetboek niet bepaald is, welke en hoevele personen hij begrijpt onder de uitdrukking «plaatselijk bestuur";

«O., dat, daar het eerstgenoemd wetsartikel, aan het «plaatselijk bestuur" de aanstelling van makelaars opdraagt, mitsdien uit den aard der zaak volgt en de Wet van zelve medebrengt, dat bij zoodanige aanstelling moet worden onderzocht, wat ten dage dier aanstelling door «plaat-

s e l ij k b e s t u u r" wordt verstaan en alzoo die autoriteit op dat oogenblik uitmaakt;

«O., dat, *in facto* vaststaande, dat de onderwerpelijke aanstelling is geschied in 1853 en dus onder de tegenwoordige Wet van 29 Junij 1851 (*Staatsblad* N°. 85), «*regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen*", van welke Art. 1 luidt: «het bestuur van elke gemeente bestaat uit een Raad, een Burgemeester en Wethouders", mitsdien de Arrondissements-Regtbank, ten ware — wat het geval niet is — eenig later of volgend wetsartikel die bevoegdheid *in casu* aan Burgemeester en Wethouders zónder den Raad verleende, bij de beklaagde uitspraak, Art. 62 van het Wetboek van Koophandel niet kon hebben geschonden, door, wat door Burgemeester en Wethouders alléén was geschied, niet aan te merken als gedaan door het «plaatselijk bestuur";

«O., dat die opvatting ook geheel strookt met Art. 139 der Grondwet, en eene andere in beperkter zin *in casu* speciaal niet door Art. 126 der voorzeide Wet van 29 Junij 1851 kan worden gewettigd, vermits het hier niet geldt verpligte medewerking ter uitvoering eener Wet, daar immers de aanstelling van makelaars g e e n z i n s d o o r h e t W e t b o e k v a n K o o p h a n d e l o f e e n i g e a n d e r e W e t v e r p l i g t e n d i s v o o r g e s c h r e v e n; m a a r h i e r a l l e e n s p r a k e i s, v a n h e t g e b r u i k m a k e n *casu quo* e e n e r a t t r i b u t i e v e b e v o e g d h e i d [1]);

«O., dat dit middel alzoo is ongegrond;

«O., dat als tweede en laatste cassatiemiddel is aangevoerd, overschrijding van rechtsmacht, volgens Art. 99

---

1) Wij spatieeren.

derde lid, der Wet op de Regterlijke Organisatie, vermits de regtbank onbevoegd was, de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders te onderzoeken tot de aanstelling van makelaars en daarover uitspraak te doen;

«O., dat dit middel ten deele is gegrond op eene feitelijke dwaling, daar toch de rechtbank, blijkens haar dispositief, de vermeende uitspraak over de bevoegdheid geenzins heeft gedaan, aangezien immers daarbij alleen is verklaard, dat J. R. niet tot den eed als makelaar kon worden toegelaten;

«dat, wel is waar, hierbij is gevoegd: «als niet voorzien van eene behoorlijke aanstelling," en dus de reden is opgegeven van de niet-toelaatbaarheid tot den eed, maar echter geenzins die aanstelling zelve is vernietigd;

«O., eindelijk dat de regtbank, door het tweede lid van Art. 62 van het Wetboek van Koophandel aangewezen zijnde, als dat collegie, waarbij de eed moest worden afgelegd, *eo ipso* niet alleen was bevoegd, maar zelfs verpligt, vooraf te onderzoeken, of die aanstelling was geschied door het «plaatselijk bestuur" van Wormerveer, en bevindende, dat zulks het geval niet was, op dien grond en in betrekking tot den af te leggen eed, te verklaren, den niet behoorlijk aangestelde niet tot denzelven te kunnen toelaten;

«Verwerpt dit beroep." —

Alzoo was door deze beslissing een nieuw licht op Art 126 gevallen; niet toch in ieder geval, waar de Wet enz. de medewerking van het Gemeentebestuur inriep, was (voor zoover het uit den geest der wet niet bleek, dat men bepaaldelijk den Raad op het oog had) het college van Burgemeester en Wethouders bedoeld, maar slechts

dáár, waar de verplichte medewerking van het plaatselijk Bestuur gevorderd werd.

Ik kan mij volkomen met deze oplossing vereenigen.

Overal toch, waar de algemeene Wetgever het goed vindt, eene zaak van plaatselijk belang te verklaren, moet die zaak ook geheel en al zoodanig behandeld worden, als het geval zou zijn geweest, wanneer zij reeds uit den aard der zaak tot het terrein der gemeentelijke werkzaamheid had behoord. Zij wordt dan door de Wet verklaard te behooren tot die onderwerpen, wier regeling door Art. 134 aan den Raad is opgedragen, tenzij — hetgeen bij de benoeming van makelaars niet het geval is — die bevoegdheid aan den Burgemeester of aan Burgemeester en Wethouders mocht zijn toevertrouwd. Zoo daarentegen de algemeene Wetgever aan de Gemeente een absoluut gebod geeft, heeft deze als Agent van het Rijksgezag slechts te gehoorzamen, en is derhalve volgens Art. 126 het college van Burgemeester en Wethouders, voor zooverre niet de medewerking van den Raad bepaald noodzakelijk is, de aangewezen macht.

Deze tweeledige werkzaamheid der Gemeente, èn als orgaan van het Rijksgezag èn als zelfstandig lichaam, is dan ook door de bestrijders van genoemd arrest wel een weinig uit het oog verloren; zoo zegt b. v. Mr. van Oosterwijk [1]), na ook het begrip «attributieve bevoegdheid" bestreden te hebben: «eene huishoudelijke aangelegenheid is het toch niet, en dit zoude het naar 't schijnt moeten wezen, als het geene toepassing van Art 126 was", — en ziet

---

1) *De Gemeentewet, opgehelderd door eene aanteekening, door Mr. J. H. G. Boissevain, aungevuld met eene geschiedenis harer toepassing door* Mr. G. van Oosterwijk blz. 491.

dus m. i. geheel over het hoofd, dat wij hier wel degelijk met eene huishoudelijke aangelegenheid en dus niet met eene toepassing van Art. 126 te doen hebben.

Ook de Regeering vereenigde zich met de zienswijze van den Hoogen Raad, en bij missieve van 20 Januari 1854 (No. 146) geeft dan ook de Minister van Binnenlandsche Zaken aan de Gedeputeerde Staten te kennen, dat hij voor 't vervolg gaarne de opvatting van den Hoogen Raad door de verschillende Gemeentebesturen gedeeld zag [1]).

Dat echter, ondanks deze beslissing, de tegenstanders nog niet volkomen overtuigd waren, bleek toen in eene zitting van den Gemeenteraad van Utrecht de kwestie ter sprake kwam, of de Gemeentebesturen bevoegd zijn te bepalen, of er al dan niet in hunne Gemeenten makelaars zullen zijn. Die vraag nu, werd door de raadsleden Fruin en de Geer ontkennend beantwoord, op grond, dat de Wet nu eenmaal wil dat er makelaars zullen zijn, en dus de Raad het niet in zijne hand kon hebben, om dit wettelijk voorschrift krachteloos te maken.

Zeer te recht werd daartegen, door hen, die eene andere

---

[1]) Deze ministerieele missieve was van den volgenden inhoud: „Bij circulaire van mijnen ambtsvoorganger van 16 September 1852. No. 166, werd het benoemen van een makelaar door den Gemeenteraad, als eene met de Wet strijdige handeling beschouwd, en uwe vergadering uitgenoodigd, ook met opzigt tot dit punt, de aandacht der gemeente-besturen in uwe provincie op Art. 126 der Gemeentewet te vestigen. De Hooge Raad heeft bij zijn arrest van 20 Jan. jl. beslist, dat dit Artikel der Gemeentewet, wat de benoeming van makelaars betreft, niet van toepassing kan worden geacht, daar de aanstelling van makelaars bij Art. 62 van het Wetboek van Kooph. slechts als eene attributieve bevoegdheid aan het gemeente-bestuur wordt toegekend, en het hier dus geene verpligte medewerking tot uitvoering der Wet geldt. Het komt mij, na deze beslissing van den Hoogen Raad, in het belang der dienst wenschelijk voor, dat in het vervolg de bedoelde benoeming door den Gemeenteraad geschiede.

Ik verzoek U alzoo, de gemeente-besturen in uwe provincie op de beslissing van den Hoogen Raad aandachtig te maken."

Zie, *Provinciaal Blad van Gelderland* 1854. No. 15.

meening waren toegedaan [1]), aangevoerd, dat geen enkel wettelijk voorschrift [2]) aan makelaars zoodanige bepaalde werkzaamheden opdraagt, die niet even goed door anderen kunnen worden verricht, en dat, uit al de bestaande bepalingen slechts blijkt, dat de Wetgever van 1838 de makelaars, althans in sommige Gemeenten van het land, als aanwezig veronderstelt. Geheel in overeenstemming dus met het gevoelen van Mr. A. de Pinto [3]), dat de Wetgever slechts eenige weinige, algemeene voorschriften heeft gegeven; maar het overigens, zooals voldoende blijkt uit het aan het plaatselijk Bestuur opgedragen recht van aanstelling, schorsing en afzetting, zijne blijkbare bedoeling is geweest, de geheele makelaardij te maken tot een onderwerp van plaatselijk belang en plaatselijke zorg, beantwoordde dan ook de meerderheid van den Raad de bovengestelde vraag toestemmend [4]).

---

[1]) De woordvoerders in deze richting waren de heeren van Doorn en Mr. T. A. R. A. Baron van Ittersum, welke laatste, in een zeer lezenswaardig Artikel in *Themis* XLII, het besluit der meerderheid verdedigt.

[2]) Men zie slechts Art. 447, 1124, 1202 B. W. 83, 192, 681 vlg. W. v. K. en Art. 23 der Wet van 13 Mei 1859 (*Staatsblad* N°. 38).

[3]) *Themis* II blz. 152 en 309.

[4]) Het gevoelen van den Hoogen Raad wordt voorts nog gedeeld in twee vonnissen van de Arr.-Rechtbank van Amsterdam van 25 Maart 1845 (*Rechtsgel. Bijbl.* d. VII blz. 298-304) en van de Arr.-Rechtbank te 's Hage van 6 Jan. 1846 (*W. v. h. R.* N°. 667); de Pinto. *W. v. h. R.* N°. 581; *Nieuwe bijdragen van Regtsgeleerdheid en Wetgeving* I blz. 224; *Gemeentestem* 559; de tegenovergestelde meening daarentegen verdedigd door Mr G. J. Faber *„de regeling der makelaardij aan recht en wet getoetst; W. v. h. R.* N°. 681; *Gemeentestem* N°. 53.
De brochure van Mr. Faber werd weder beantwoord door Mr. A. J. Zubli *„het behoud van de bediening des makelaars en de wijze zijner benoeming"*, Amst. 1853 en door Prof. van Hall. *Rechtsgel Bijblad* VII blz. 300.
Zie voorts over de kwestie, in hoeverre makelaars als stedelijke ambtenaren zijn te beschouwen, Mr. B. Donker Curtius *„onderzoek over de wettigheid der stedelijke reglementen en tarieven voor de makelaars"* Amst. 1845; Mr. de Pinto *„iets over de inrigting der makelaardij"* *Themis* VII blz. 107 en V. M. Nijst *„de munere proxenetarum."* Leiden 1846; *Gemeentestem* N°. 54, vermeldende een besluit van den Gemeenteraad van Zutphen, in de zitting van 27 September 1852 genomen, waarbij naar aanleiding van de ministerieele missieve van 16 Sept. '52 werd uitgemaakt, dat de

En hiermede stappen ook wij van onze makelaarskwestie af.

In overeenstemming nu met het hierboven verdedigde principe, dat het college van Burgemeester en Wethouders slechts geroepen is op te treden, wanneer de algemeene Wet het plaatselijk Bestuur tot medewerking verplicht; maar zeer zeker niet, wanneer zij dat Bestuur eene geheel facultatieve bevoegdheid toekent, zal men ook wel als onwettig moeten beschouwen, twee besluiten door de Gemeenteraden van Amsterdam en s'Gravenhage genomen, door welken, in antwoord op een adres om vergunning tot het geven van tooneelvoorstellingen, naar het college van Burgemeester en Wethouders werd verwezen. Ook hier gold het toch zeer zeker niet eene verplichte uitvoering der Wet, daar Art. 4 der Zondagswet het verleenen van dergelijke vergunningen niet verplichtend, maar alleen geoorloofd heeft gemaakt.

Doch, om thans nog eens tot de ministerieele missieve van '52 terug te keeren, was ondanks het minder gelukkig gekozen voorbeeld van de makelaars, eene dergelijke opwekking aan het adres der verschillende Gemeentebesturen, zeer zeker niet overbodig, en de gevallen, waarin, ondanks de zeer duidelijke bewoordingen van Art. 126 en ondanks alle ministerieele resoluties, het woord Gemeen-

Raad, hoewel het in 't algemeen met den Minister eens zijnde, dat de benoeming van makelaars in den regel aan Burg. en Weths. behoort, dit in Zutphen speciaal niet 't geval acht, omdat aldaar de makelaar, als bezoldigd door het stedelijk bestuur dat hem zijne aanstelling verleent, eene geheel eigenaardige plaats inneemt; en eindelijk *Gemeentestem* N°. 67, vermeldende: hoe in de zitting van den Raad van Amsterdam van 3 Jan. 1853 eene Commissie van 3 leden benoemd is, om te onderzoeken: 1° of de makelaars als stedelijke ambtenaren moeten worden beschouwd, 2° of zij door Burg. en Weths., dan wel door den Raad moeten worden benoemd, en 3° of in geval van behoud van het regl. van 1845 (waarvan beoordeelingen in het *W. v. h. R.* N°. 576, 603, 669, 670 en 674) daarin en in het tarief niet eenige wijzigingen behooren te komen.

tebestuur ten eenemale verkeerd werd opgevat, zijn dan ook inderdaad te belangrijk, dan dat zij in een opstel, gewijd aan de behandeling van de Artt. 126 en 127 onzer Gemeentewet, buiten bespreking zouden kunnen blijven.

Een kort overzicht zij hier echter voldoende.

Zoo kwam in de zitting van den Gemeenteraad van Groningen van 29 September 1853, de kwestie ter sprake, of de Raad, dan wel Burgemeester en Wethouders bevoegd zijn, toestemming te verleenen tot het oprichten van verzamelingen van mest, en verklaarde de Raad zich met 15 tegen 4 stemmen bevoegd. De Raad ging hierbij van de stelling uit, dat, waar Art. 3 van het Koninklijk Besluit van 31 Januari 1824 (*Staatsblad* N°. 19) zegt: — «de volgende inrigtingen (waaronder ook verzamelplaatsen van mest) zullen niet dan op verkregene toestemming der plaatselijke besturen kunnen worden daargesteld", — onder die uitdrukking «plaatselijke besturen" is te verstaan de Raad. De meerderheid van den Raad sloot zich nl. aan bij het gevoelen van den heer Oudeman, die verklaarde, dat volgens Art. 134 der Gemeentewet, alle bevoegdheid met betrekking tot de regeling en het bestuur der huishouding van de Gemeente, behoort aan den Raad, tenzij die door deze of eene andere Wet aan eenig ander gezag is opgedragen. Art. 179*l* der Gemeentewet was hier nu n. z. m. niet toepasselijk, terwijl men evenmin uit Art. 126 kon opmaken, dat de beslissing in deze zaak aan Burgemeester en Wethouders zou behooren.

Meer succes had de Regeering bij eene dergelijke kwestie te Deventer, want hoewel de Gemeenteraad aldaar[1]) geweigerd

---

[1]) Zitting van 1 Juli 1852.

had te voldoen aan eene uitnoodiging van Gedeputeerde Staten van Overijssel, om eene vergunning aan zeker ingezetene tot uitoefening van eene kuiperij, in strijd met Art. 7 van het Koninklijk Besluit [1]) van 1824 door den Raad verleend, weder in te trekken, verklaarde hij zich echter, toen in de zitting van 22 Juli 1852 op nieuw adressen om autorisatie tot het uitoefenen van eene slachterij enz. tot dit college gericht werden, bereid [2]), om de zaak in nadere overweging te nemen en besliste in eene volgende zitting, dat ook hier onder de uitdrukking «plaatselijke besturen" het college van Burgemeester en Wethouders was te verstaan [3]).

In beide gevallen was de oppositie van de betrokken Gemeentebesturen volkomen ongemotiveerd, want de bevoegdheid door de Artt. 3 en 7 van voornoemd Koninklijk Besluit aan de plaatselijke Besturen verleend, is hier slechts te beschouwen, als door het algemeen gezag aan de Gemeente,

---

1) Art. 7 luidt: „wanneer een fabrijk of trafijk hiervoren in Art. 1, 2. en 3 vermeld, of welke in het vervolg nader door Ons zal worden aangeduid, als onder dezelve te behooren, mogt worden opgerigt, zoo mede, wanneer in de gevallen, voorzien bij Art. 6 van de voorwaarden der toestemming tot de oprigting eener fabrijk of trafijk, mogt worden afgeweken en de aanschrijving, vermeld in laatstgemeld Art. binnen den bepaalden tijd niet mogt zijn nagekomen, zullen de plaatselijke besturen dadelijk den voortgang van dergelijke fabrijken of trafijken verbieden, en in geval het verbod niet werd geeerbiedigd, bevoegd zijn om zoodanige administrative maatregelen als daar is, de sluiting der fabrijk of trafijk en de verzegeling of buiten werking stelling der werktuigen daartoe dienende, tot handhaving van het gedane verbod te nemen, als die besturen als administrátive magt onder hun bereik hebben; terwijl daarenboven de overtreders voor de bevoegde regtbank zullen worden gebragt, om overeenkomstig de Wet van 6 Maart 1818 (*Staatsblad* N°. 12) te worden gestraft.

2) Vooral de verklaring van den Voorzitter, dat hij, zoo de Raad bij zijne vroegere opvatting bleef volharden, krachtens Art. 70 de uitvoering van het besluit zou weigeren, droeg er veel toe bij, om den Raad van eene verdere oppositie te doen afzien.

3) De Raad bleef echter, in eene daartoe belegde zitting van 30 Aug. 1852, standvastig weigeren, om de reeds door hem verleende vergunning weder in te trekken, daar naar zijn gevoelen verkregen rechten niet van gewijzigde opvattingen, afhankelijk mochten worden gemaakt.
Het schijnt mij echter vrij twijfelachtig, of er in deze zaak wel van verkregen rechten kon sprake wezen.

in hare hoedanigheid als gronddeel van den Staat, geschonken. De Staat toch, heeft een te groot belang bij een scherp toezicht over dergelijke schadelijke en gevaarlijke inrichtingen, dan dat hij dit tot eene zuiver gemeentelijke zaak zou kunnen maken [1]), en niets was dus natuurlijker, dan dat hij, waar hij toch het onmiddelijk toezicht door de plaatselijke autoriteiten wilde laten uitoefenen, dit opdroeg aan het lichaam door Art. 126 als Agent van het Rijksgezag daarvoor aangewezen, n. l. het college van Burgemeester en Wethouders [2]).

Minder gemakkelijk was het echter uit te maken, aan welk lichaam de macht toekwam, om de door den Minister van Binnenlandsche Zaken eens geschonken vergunning tot het gebruik van een stoomketel, weder in te trekken of te schorsen, en de Commissaris des Konings in de Provincie Noord-Holland, aan wien de vraag werd voorgelegd, wendde zich om inlichting tot den Minister, die daarop, bij missieve van 22 October 1857, het volgend bericht aan de verschillende Commissarissen deed toekomen.

«Uw Ambgenoot in Noord-Holland wenschte te worden onderrigt, door welke magt de vergunning tot gebruik van een stoomtuig, naar mijn gevoelen, behoort te worden geschorst of ingetrokken.

Z. H. Ed. Gestr. berigtte mij, dat naar het gevoelen van

---

1) Dit bleek ook duidelijk uit het K. Besl. van 1824.

2) Ook de Wet van 2 Juni 1875 (*Staatsblad* N°. 95), tot regeling van het toezigt bij het oprigten van inrigtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, gaat van hetzelfde principe uit, en waar Art 1 zegt: „het is verboden inrigtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te rigten zonder vergunning, welke, behoudens de bij deze Wet gemaakte uitzonderingen, door het gemeente-bestuur wordt gegeven," — kan men uit den verderen inhoud dier Wet genoegzaam ontwaren, dat ook hier onder gemeente-bestuur het college van Burg. en Weths. moet verstaan worden.

het Hoofd eener aanzienlijke Gemeente in zijn gewest, de schorsing of intrekking moet uitgaan van dezelfde magt, die de vergunning verleende, en mitsdien alleen kon worden bevolen door het Hoofd van het Departement van Binnenlandsche Zaken.

Ik stem gaarne toe, dat, terwijl het Koninklijke Besluit van 26 September 1833 (*Staatsblad* N°. 58) de magt niet noemt, die bevoegd is om het gebruik van een stoomtuig te verbieden, voor dat gevoelen veel te zeggen valt, en ik kan mij daarmede vereenigen, voor zoover betreft de intrekking eener acte van vergunning voor het gebruik van een stoomtuig.

Wannneer het slechts de schorsing geldt van dat gebruik, komt mij echter eene andere meening aannemelijker voor.

De aangehaalde verordening bedoelt het voorkomen van onheilen, die uit het gebruik van slecht ingerigte, of uit het verkeerd gebruik van deugdelijk bevonden stoomtuigen, te vreezen zijn. Wordt van een stoomtuig een ongeoorloofd gebruik gemaakt, wordt daarmede b. v. gewerkt op eene hooger drukking dan de acte van vergunning toelaat, dan zal er doorgaans gevaar zijn voor onheilen, een gevaar, dat steeds zoo spoedig mogelijk moet worden gestuit.

Nu lees ik in Art. 8, dat, wanneer het verslag van den deskundige, met het toezigt over de stoomtuigen belast, omtrent een stoomtuig nadeelig is, het gebruik daarvan dadelijk moet worden verboden, en ik vraag of deze bepaling, in verband vooral met het doel der verordening, niet veeleer vordert, dat eene schorsing der vergunning uitga van Burgemeester en Wethouders der Gemeente, waar de deskundige het gevaar ontdekte? Burgemeester

en Wethouders kunnen, zoodra de deskundige hen van het gevaar onderrigt, onmiddelijk handelen, terwijl door eene briefwisseling met het Departement van Binnenlandsche Zaken onvermijdelijk eenige tijd verloopen moet, gedurende welken het gevaar buiten noodzaak blijft voortduren. Die briefwisseling zal ook in den regel weinig nut hebben, dewijl de Minister zich toch wel meestal op het verslag van den deskundige zal verlaten. Op dien grond zou ik meenen, dat de schorsing eener vergunning, voor het gebruik van een stoomtuig, van Burgemeester en Wethouders behoort uit te gaan.

In deze meening word ik bevestigd, als ik let op de Artt. 2 en 7 van het Koninklijk Besluit van 31 Januarij 1824 (*Staatsblad* N°. 19). In Art. 2 worden de stoomtuigen uitdrukkelijk genoemd onder de inrigtingen, waaromtrent deze verordening geldt; terwijl Art. 7 de bevoegdheid, om de werking van fabrijken en trafijken te beletten, opdraagt aan de plaatselijke besturen (Art. 126 der Gemeentewet, aan Burgemeester en Wethouders.)

Vermits echter de gestelde vraag voor verschillende beschouwingen vatbaar blijft, verzoek ik UHEG. de collegiën van Burgemeester en Wethouders in uwe Provincie, onder mededeeling van dit schrijven, namens mij te willen magtigen, om steeds het gebruik te schorsen van een stoomtuig, waaromtrent een nadeelig verslag wordt uitgebragt door een deskundige, die krachtens het Koninklijk Besluit van 24 Mei 1855 (*Staatsblad* N°. 40) met het toezigt over de stoomtuigen is belast [1]." —

De Minister hakt dus flinkweg den knoop door, en waar hij zegt: ik zal als zijnde degene die de vergunning

[1]) v. Oosterwijk blz. 485.

verleent, waarschijnlijk ook wel de bevoegde autoriteit zijn, om deze weder in te trekken of te schorsen, is het evenzeer volkomen begrijpelijk, dat hij, ook de medewerking der Gemeente daarbij wenschelijk achtende, daarmede (geheel in den geest van ons Art. 126) gaarne het college van Burgemeester en Wethouders belast. Maar dubieus blijft het, of, toegegeven dat de Minister het recht had de eens door hem gegeven vergunning weder te schorsen of in te trekken, deze dan tevens ook, de hem toevertrouwde publiekrechtelijke bevoegdheid, op een ander mocht overdragen. Ik geloof van neen, en acht, hoewel eveneens de medewerking van het Dagelijksch Bestuur der Gemeente zeer op prijs stellende, Art. 126 in dat geval niet toepasselijk, daar het hier volstrekt niet duidelijk was, dat ter uitvoering van dezen algemeenen maatregel van bestuur door het Gemeentebestuur moest worden medegewerkt.

De Wet van 28 Mei 1869 (*Staatsblad* No. 97) maakte echter ook aan deze moeilijkheid een einde, door in Art. 17 aan den Burgemeester het recht te verleenen, op de verklaring van een daartoe bevoegd Ambtenaar, den toestel door verzegeling onmiddellijk buiten dienst te stellen.

Ook de Wet van 10 September 1853 (*Staatsblad* N°. 102), tot regeling van het toezicht op de kerkgenootschappen, zou tot misvatting aanleiding geven, en waar Art. 7 verklaart, dat voor het oprichten van een Kerkgebouw binnen twee honderd [1]) ellen van eene bestaande Kerk, de toestemming van het G e m e e n t e b e s t u u r noodzakelijk is, waren

---

[1]) De *Gemeentestem* N°. 1272 zegt, dat men uit die uitdrukking, b i n n e n t w e e h o n d e r d e l l e n, *arg e contrario* mag afleiden, dat voor het oprichten van een Kerkgebouw op een' verderen afstand geene toestemming noodzakelijk is.

er ook hier weder verscheiden Gemeenteraden, die zich tot het geven dier toestemming bevoegd rekenden.

Zoo deed zich o. a. die kwestie voor in de Gemeente Oude Tonge, alwaar de Gemeenteraad afwijzend had beschikt op een door het Roomsch-Katholiek Kerkbestuur aldaar tot hem gericht verzoek, om zijne Kerk, binnen twee honderd ellen van een bestaand Kerkgebouw gelegen, te mogen vergrooten.

Het Roomsch- Katholiek Kerkbestuur wendde zich daarop tot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, die, met vernietiging van het raadsbesluit, de vergunning verleenden. Tegen deze beslissing kwamen nu èn de Gemeenteraad èn de Kerkeraad der Hervormde Gemeente, wier Kerkgebouw op minder dan twee honderd ellen van de bewuste Katholieke Kerk verwijderd was, bij den Koning in beroep, die daarop, den Raad van State gehoord, besliste, dat: 1°. de Gemeenteraad van Oude Tonge eene onwettige handeling had verricht, door in eene zaak, tot de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders behoorende, eene beslissing te geven, daar slechts dat college volgens Art. 126 geroepen was, tot de uitvoering van de Wet van 10 September 1853 mede te werken; 2°. dat Gedeputeerde Staten derhalve niet in staat waren een niet bestaand besluit te vernietigen en dus, in plaats van zelf de zaak te beslissen, het Roomsch-Katholiek Kerkbestuur hadden moeten verwijzen naar het Dagelijksch Bestuur der Gemeente Oude-Tonge. Eerst dan toch, wanneer ook door deze bevoegde macht de toestemming was geweigerd geworden, zouden de Gedeputeerde Staten, in hooger beroep, eene beslissing kunnen nemen [1]).

[1]) Dit belangrijk Koninkl. Besluit luidde als volgt:
„Wij Willem III enz.
„Beschikkende op het bij Ons ingesteld beroep van den Gemeenteraad

Naar aanleiding van deze gebeurtenis achtte de Minister van Binnenlandsche Zaken het noodzakelijk, ook aangaande deze kwestie, eene circulaire uit te vaardigen, om de verschil-

---

van Oude-Tonge en van den Kerkeraad der Hervormde Gemeente aldaar, tegen een besluit van Ged. Staten van Zuid-Holland van $^{21}/_{28}$ Julij 1863 B No. 3198 2e Afd. G. S. No. 29, waarbij aan het Roomsch-Katholiek Kerkbestuur te Oude-Tonge, vergunning is verleend tot het bouwen eener nieuwe Kerk binnen die Gemeente.

„De Raad van State (Afdeeling voor de geschillen van bestuur) gehoord, advies van den 16den December 1863 No. 100.

„Op de voordragt van Onzen Minister van Justitie van den 26 Julij 1864 No. 90.

„Overwegende, dat het R.-Katholiek Kerkbestuur te Oude-Tonge aan den Raad der Gemeente heeft kennis gegeven van de voorgenomen verbouwing en vergrooting van zijn Kerkgebouw, gelegen binnen den afstand van 200 el van het Kerkgebouw der Hervormde Gemeente aldaar, en, dat het aan dien Gemeenteraad heeft verzocht om daartoe, zoo noodig, vergunning te verleenen;

„dat deze vergunning door den Gemeenteraad van Oude-Tonge is geweigerd, maar dat Ged. Staten van Zuid-Holland haar, met vernietiging van het besluit van den Gemeenteraad, bij hun aangevallen besluit hebben verleend;

„dat Art. 7 der Wet van 10 Sept 1853 (*Staatsblad* No. 102) bepaalt, dat door het Gemeente-bestuur, na een in het belang der openbare orde ingesteld onderzoek, wordt beslist omtrent de plaats der vestiging van een gebouw, dat, binnen den afstand van twee honderd ellen van eene bestaande Kerk, tot uitoefening van den openbaren godsdienst wordt in- of opgericht;

„dat deze aan de gemeente-besturen opgedragen belissing is eene medewerking tot uitvoering eener Wet;

„dat zoodanige medewerking, ingevolge Art. 126 der Wet van 29 Junij 1851 (*Staatsblad* No. 85) geschiedt door Burg. en Weths.;

„dat alzoo de Gemeenteraad van Oude-Tonge had behooren te verklaren, dat hij onbevoegd is, tot het verleenen of weigeren der gevraagde vergunning en het R.-Katholiek Kerkbestuur had behooren te verwijzen naar Burg. en Weths.;

„dat, waar dus de Raad in gebreke was gebleven zulks te doen, Ged. Staten van Zuid-Holland alsnog die onbevoegdheid hadden behooren uit te spreken, maar dat, zoolang door Burg. en Weths. geen onderzoek had plaats gehad en geene beslissing in eersten aanleg gegeven was, zij onbevoegd waren, om zelve de vergunning toe te staan of te weigeren;

„Gezien Art. 7 der Wet van 10 Sept. 1853 (*Staatsblad* No. 102) en Art. 126 der Wet van 29 Junij 1851 (*Staatsblad* No. 85);

„Hebben goedgevonden en verstaan:

„te vernietigen het besluit van Ged. Staten van Zuid-Holland van $^{21}/_{28}$ Julij 1863 B No. 3198. 2e Afd. G. S. No. 29, waarbij aan het R.-Katholiek Kerkbestuur te Oude-Tonge vergunning is verleend, tot het bouwen eener nieuwe Kerk binnen die Gemeente op eenen afstand van minder dan 200 ellen van het Kerkgebouw der Hervormde Gemeente aldaar, en alsnog doende wat Ged. Staten hadden moeten doen, het voornoemd R.-Katholiek Kerkbestuur tot het aanvragen der bedoelde vergunning te verwijzen naar Burg. en Weths. van Oude-Tonge."

lende Gemeentebesturen nogmaals aan de duidelijke bewoordingen van Art. 126 te herinneren [1]).

Niet minder moest ook de onderwijs-kwestie tot verkeerde opvattingen leiden, en toen de Gemeenteraad van Deventer in de zitting van 27 Maart 1854, over het hoofd ziende, dat het hier wel degelijk gold eene verplichte medewerking van het Gemeentebestuur, de bevoegdheid om machtiging te verleenen tot het oprichten van lagere scholen en van admissie van huisonderwijzers, aan zich had getrokken, was er een Koninklijk Besluit [2]) toe noodig,

---

1) Deze missieve van 6 Febr. 1864 (No. 234) luidde: „het is gebleken, dat de beslissing ingevolge Art. 7 der Wet van 10 Sept. 1863 (*Staatsblad* 102), tot regeling van het toezigt op de onderscheidene Kerkgenootschappen, vereischt, voor de oprigting of inrigting van een gebouw tot uitoefening van den openbaren godsdienst binnen zekeren afstand van eene bestaande Kerk, soms door den Gemeenteraad gegeven wordt.

Ik verzoek U .de Gem -besturen in uwe provincie opmerkzaam te maken, dat, volgens Art. 126 der Gem. Wet, zoowel in dit, als in alle andere gevallen, waarin ter uitvoering van algemeene of provinciale verordeningen door het Gem.-bestuur moet worden medegewerkt, niet de Gemeenteraad, maar het collegie van Burg. en Weths., behoort te beslissen." —

2) Dit Kon. Besl. van 5 Sept. 1854 (*Staatsblad* No. 131) was van den volgenden inhoud.

„Wij Willem III enz.

„Op het rapport van Onzen Minister van Binn. Zaken van 19 Aug. 1854 No. 164. 5de Afd.

„Gezien Ons besluit van den 17den April (*Staatsblad* No. 69) houdende schorsing van twee besluiten van den Gemeenteraad van Deventer.

„Overwegende, dat de Raad zich bij die besluiten bevoegd heeft verklaard te beschikken op een adrès tot oprigting eener lagere school en naar aanleiding van een verzoek om admissie als huisonderwijzer beslist heeft, dat door het woord Gemeente-bestuur, voorkomende in Art. 4 van het huishoudelijk schoolreglement van Overijssel dd. 15 Jan. 1807 in verband met de bepalingen der Gem. Wet, tegenwoordig behoort te worden verstaan de Raad; dat krachtens Art. 1 van het Koninkl. Besl. van den 27sten Mei 1830 (*Staatsblad* No. 9), in verband met Art 12 der Wet van 3 April 1826, tot de oprigting van lagere scholen in steden de magtiging van de stedelijke besturen wordt vereischt;

„dat, krachtens Art. 4 van het aangehaalde huishoudelijk schoolreglement, in verband met Art. 17 der Wet van 3 April 1806, de admissie van huisonderwijzers in de steden, waarin plaatselijke schoolcommissien zijn, door de Gemeente-besturen wordt verleend;

„dat, krachtens Art. 126 der Gem. Wet, wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen en van prov. regl. en verordeningen door het

om deze onwettige handeling te vernietigen en Burgemeester en Wethouders als het bevoegd gezag voor het verleenen dier vergunning aan te wijzen.

Zeer te recht was er daarentegen in eene ministerieele missieve van 28 April 1853 op gewezen, dat ter zake van het benoemen eener Commissie van Toezicht op het lager onderwijs binnen de Gemeente, de Raad de bevoegde autoriteit was, omdat de bedoeling van de Wet nimmer kon geweest zijn, eene zoo hoogst belangrijke zaak, die geacht mag worden verder te gaan dan de gewone werkkring van Burgemeester en Wethouders, aan het Dagelijksch Bestuur toe te vertrouwen. De Minister achtte dus hier, als wordende eene bepaalde medewerking van den Raad gevorderd, Art. 126 al. 2 toepasselijk [1]).

Op een geheel ander terrein, vinden wij weder die zelfde bevoegdheidskwestie, bij een geschil tusschen de Gedeputeerde Staten van Friesland en Burgemeester en Wethouders van Aengwirden, terug. Het gold hier n. l. de vraag, of de benoeming van ijkmeesters der botervaten door den Gemeenteraad, dan wel door Burgemeester

---

Gemeente-bestuur moet worden medegewerkt, dit door Burg. en Weths. geschiedt;

„dat het verleenen van magtiging tot oprigting van lagere scholen en van admissie als hüisonderwijzer, door de Gemeente-besturen als eene verplichte medewerking dier besturen ter uitvoering der verordeningen op het lager onderwijs, moet worden beschouwd en alzoo behoort tot de bevoegdheid van B. en W.;

„dat derhalve de bedoelde besluiten van den Gemeenteraad van Deventer in strijd zijn met de Wet;

„Gelet op Art. 153 der Gemeentewet.

„De Raad van State gehoord (advies van 2 Sept. ll. N°. 3).

„Hebben goedgevonden en verstaan, de besluiten van den Gemeenteraad van Deventer, in zijne vergadering van 27 Maart jl. genomen, te vernietigen.

Onze Minister van Binnenlandsche Zaken is belast enz." —

[1]) Deze circulaire is opgenomen in het *Prov. Blad van Gelderland* 1853 No. 67 en medegedeeld bij v. Oosterwijk blz. 488.

en Wethouders, moest geschieden. Gedeputeerde Staten verklaarden, dat in deze de Raad de bevoegde macht was, op grond, dat volgens Art. 142 der Provinciale Wet, de bepalingen der Provinciale reglementen en verordeningen van rechtswege ophouden te gelden, zoodra omtrent het daarin geregelde onderwerp, door eene Wet of een algemeenen maatregel van inwendig Bestuur, voorschriften worden gegeven en dat bij gevolg Art. 14 van het reglement op de botervaten in Friesland, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 21 Julij 1843 (*Staatsblad* N°. 58), waarbij de aanstelling van plaatselijke ijkmeesters is opgedragen aan de plaatselijke besturen (in den zin van colleges van Dagelijksch Bestuur) in zooverre van rechtswege is vervallen, vermits door Art. 145 der Gemeentewet het onderwerp van de benoeming of aanstelling der Gemeente-ambtenaren, waaronder ook de plaatselijke ijkmeesters behooren, is geregeld.

Burgemeester en Wethouders namen met die beslissing geen genoegen en kwamen in beroep bij den Koning, tot staving van hun beweren, dat de bewuste benoeming nog steeds aan het college van Burgemeester en Wethouders toekwam, aanvoerende: dat Art. 145 der Gemeentewet wel zegt, dat de Raad benoemt en ontslaat alle Ambtenaren der Gemeente, wier benoeming niet bij deze Wet of de plaatselijke verordeningen aan anderen is opgedragen, zonder dat evenwel deze algemeene bepaling, zooals dit naar luid van Art. 142 der Provinciale Wet zou gevorderd worden, een voorschrift geeft omtrent het onderwerp, geregeld bij het reglement op de botervaten; dat toch eene algemeene bepaling, de bijzondere bepalingen bij een reglement omtrent een bijzonder onderwerp vastgesteld, niet

afschaft, en dat ook eindelijk de bekende *regula juris:* «in toto jure, generi per speciem derogatur et illud potissimum habetur quod ad speciem directum est" niet slechts toepasselijk is, wanneer de bijzondere verordening na, maar ook wanneer zij, gelijk in dit geval, vóór de algemeene is vastgesteld. De Minister van Binnenlandsche Zaken vereenigde zich, namens den Koning, met de zienswijze van Burgemeester en Wethouders van Aengwirden en gaf in zijne Resolutie van den 1sten Mei 1852 te kennen, dat de benoeming van de ijkmeesters der botervaten, ook voor het vervolg, moest geschieden door het college van Burgemeester en Wethouders [1]).

Zeer merkwaardig is voorts een geval, dat zich in zekere Gemeente bij de toepassing der Gemeentewet zelve voordeed, toen de Gemeenteraad zich insgelijks onbevoegdelijk mengde in eene zaak, door die Wet, aan Burgemeester en Wethouders opgedragen.

---

1) Deze resolutie was van den volgenden inhoud:
„De Minister van Binnenlandsche Zaken.
„Op het adres van burgemeester en wethouders der gemeente Aengwirden, houdende verzoek om beslissing of de ijkmeesters der botervaten door den Gemeenteraad, dan wel door het college van Burg. en Weths. moeten worden benoemd;
„Overwegende, dat bij Art. 14 van het bij Kon. Besl. van 21 Juli 1843 (*Stbld.* No. 58) goedgekeurd provinciaal reglement op de botervaten in Friesland, de ijk dezer vaten is opgedragen aan plaatselijke ijkmeesters, tot wederopzeggens toe aan te stellen door de plaatselijke besturen, ten zoodanigen getale als, na voordragt van deze, door Ged. Staten zal worden bepaald;
„Dat derhalve de benoeming dezer ijkmeesters strekt ter uitvoering van eene provinciale verordening, welke tevens hunnen werkkring, pligt en belooning heeft geregeld;
„dat Art. 126 der Gem. Wet omschrijft, dat wanneer ter uitoefening van prov. reglementen door het Gemeentebestuur moet worden medegewerkt, dit door Burg. en Weths. geschiedt, ten ware die reglementen eene bepaalde medewerking van den Raad vorderen;
dat het Prov. Regl. op de botervaten in Friesland, geene bepaalde medewerking van den Raad eischt;
„Geeft namens den Koning aan de adressanten te kennen, dat de ijkmeesters der botervaten door het college van Burg. en Weths. moeten worden benoemd." —

Het geval was het volgende:

Door het bedanken van een raadslid, werd op den 25sten Juli 1875 eene nieuwe verkiezing gehouden. Het stembureau verklaarde, dat er eene herstemming moest plaats vinden tusschen A en B. B bekwam bij die herstemming de meeste stemmen, doch werd niet door den Gemeenteraad toegelaten en evenmin door Gedeputeerde Staten, op grond, dat niet B maar A reeds bij de eerste stemming de volstrekte meerderheid had bekomen en dus door het stembureau gekozen had moeten verklaard zijn.

Nu had, daar de niet toegelatene zich bij de uitspraak van Gedeputeerde Staten nederlegde, natuurlijk eene nieuwe verkiezing — noodzakelijk geworden door de niet toelating van B — moeten worden uitgeschreven, doch in plaats van dien, achtte men het beter, om A, die toch feitelijk de eerste keer gekozen was, nu ook maar als gekozen te verklaren en daardoor eene nieuwe verkiezing te voorkomen. Het stembureau van de in Juli gehouden verkiezing, zond nu, ter voldoening aan Art 12 der Gemeentewet, aan A een afschrift van het procesverbaal van stemopneming van Juli. Tevens werd aan A toegezonden een afschrift van het besluit van den Raad, houdende beslissing over de geloofsbrieven van B strekkende tot diens niet toelating en een afschrift van de beslissing van Gedeputeerde Staten, waarbij het raadsbesluit werd bekrachtigd. A gaf hierop, voldoende aan het voorschrift van Art. 13 der Gemeentewet, een ontvangbewijs af en zond binnen acht dagen aan Burgemeester en Wethouders bericht, dat hij de benoeming aannam. Vervolgens legde hij de vereischte stukken over, en op overweging, dat door die stukken bewezen werd, dat bij de op 20 Juli 1875 gehouden ver-

kiezing, A tot lid van den Raad was gekozen, alsmede, dat hij de door de Wet voorgeschreven stukken had overgelegd, werd door den Gemeenteraad besloten, A als raadslid toe te laten.

Dit besluit, volgens Art. 31 der Gemeentwet aan de Gedeputeerde Staten toegezonden, had een besluit van dat college ten gevolge, dat, na vermelding der feiten, het volgende inhield:

«Overwegende, dat Art. 31 der Gemeentewet, door den Raad hier ten onregte wordt toegepast, als zijnde aldaar alleen sprake van eene door hem te nemen beslissing over de geloofsbrieven der nieuw inkomende leden;

«O., dat door A geen geloofsbrief aan den Raad is ingezonden, aangezien, volgens Art. 12 der Gemeentewet, een geloofsbrief is, het afschrift van het procesverbaal door het stembureau toegezonden aan den daarbij benoemd verklaarde, terwijl het procesverbaal van 21 Julij ll. zoodanige verklaring niet bevat en het stembureau na afloop der verkiezing heeft gedefungeerd en derhalve onbevoegdelijk op 5 November ll. een afschrift van het verbaal heeft gezonden;

«O., dat mitsdien de Artt. 34 en 35 der Gemeentewet alsmede *in casu* niet van toepassing zijn en Gedeputeerde Staten derhalve ook onbevoegd zijn, om ambtshalve uitspraak te doen over eene beslissing van den Raad, niet bedoeld in Art. 31 der Gemeentewet;

«O., dat van de gezegde uitspraak van 7 September ll. N°. 99, waarbij B niet is toegelaten, geen hooger beroep is ingesteld en dat alzoo Burgemeester en Wethouders van C verplicht waren geweest, volgens Art. 38

2e lid jo Art. 8 en 15 der Gemeentewet, eene nieuwe ver kiezing te bepalen;

«O., dat derhalve de Raad van C zich onbevoegdelijk heeft gemengd in de uitvoering der Wet, welke ingevolge van Art. 126 1ste lid, door Burgemeester en Wethouders had behooren te geschieden [1]);

«is goedgevonden:

«1° den Raad van C uit te noodigen, zijn besluit van .... ten spoedigste in te trekken en van die intrekking binnen acht dagen aan Gedeputeerde Staten kennis te geven;

«2° Burgemeester en Wethouders van C uit te noodigen, spoedig over te gaan tot bepaling eener nieuwe verkiezing voor de door het bedanken van D opengevallen plaats." —

Wijselijk gaven èn Raad èn Burgemeester en Wethouders aan deze uitnoodiging gehoor en was daarmede ook dit incident weder afgeloopen.

Ik vermeldde dit geval meer als curiositeit, dan wel als voorbeeld van eene verkeerde opvatting van het woord Gemeentebestuur. Naar mijne meening toch, zal bij dezen gemoedelijken Gemeenteraad, meer een zeker onbestemd billijkheidsgevoel, gepaard aan de neiging om onnoodigen omslag te vermijden, hebben voorgezeten, dan dat wij hier, zooals in de boven aangehaalde gevallen, zouden te doen hebben met eene ongepaste aanmatiging, een eigenmachtig treden in de bevoegdheid van het Dagelijksch Bestuur.

Dat eindelijk ook, door de verkeerde opvatting van het woord «Gemeentebestuur" stoffelijke nadeelen konden ontstaan, bleek in het jaar 1860 bij een contract, gesloten

---

1) Wij spatieeren.

tusschen een leverancier van fourages voor de te Zutphen garnizoen houdende ruiterij en het Rijk. Bij de overeenkomst, waarvan het formulier van lange jaren her onveranderd was overgenomen, was n. l. bepaald, dat de kwaliteit van de door den contractant te leveren haver zou onderzocht worden door Keurmeesters, aangesteld door de plaatselijke Regeering. Toen nu de leverancier niet in alle opzichten aan de gestelde voorwaarden voldeed, verklaarde hij, zich niet door het contract gebonden te achten, op grond, dat de Keurmeesters, in stede van door Burgemeester en Wethouders, door den Burgemeester alléén, waren benoemd, en eischte om die reden ook vernietiging van de overeenkomst. De zaak kwam voor den Hoogen Raad en deze stelde, gelijk ook wel te verwachten was, bij Arrest van 26 Juni 1863 [1]) den aannemer in het gelijk,

---

[1]) De overwegingen van dit Arrest, opgenomen in het *W. v. h. R.* N°. 2496, waren:

„de Hooge Raad enz.

„Overwegende, ten aanzien van de eerste bewering, dat, volgens de productie van den gedaagde, de benoeming van keurmeesters in deze is geschied door den burgemeester der Gemeente Zutphen;

„dat, echter naar Art. 11 der voorwaarden van aanneming, de keurmeesters, aan wie is opgedragen het daarbij bedoeld onderzoek en uitspraak, moeten worden benoemd door de plaatselijke Regeering, en dat daaronder niet kan worden verstaan, het hoofd dier Regeering, de Burgemeester, maar het collegie van Dagelijksch Bestuur der Gemeente, bestaande uit Burg. en Weths.;

„O, dat dit volgt uit den geheelen inhoud der Wet, regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der Gemeente-besturen, waarbij het bestuur van elke gemeente is opgedragen aan den Raad, en het Dagelijksch Bestuur aan Burg. en Weths.; dat van zoover al, hetzij bij eene andere bijzondere Wet of verordening het een of ander aan den Burgemeester alleen is opgedragen, zoodanige uitzondering moet worden beperkt tot het uitgezonderd geval; dat van dusdanige uitzondering in deze niet blijkt, dat derhalve in dit opzigt niet is voldaan aan het voorschrift van Art. 11 van meer genoemde voorwaarden; en dat terwijl aan den eenen kant het geheele voorschrift van dit Art., waaraan zich de aannemer vrijwillig heeft onderworpen, in al zijne gestrengheid stipt moet worden gehandhaafd, daarentegen al de daarbij aan den aannemer, voor een onpartijdig onderzoek gegeven waarborgen en daaronder de onderwerpelijke, even nauwgezet behooren te worden in acht genomen.

„Overwegende enz.,

„Regt doende enz.,

met veroordeeling van den Staat der Nederlanden in de kosten van het geding. Dit arrest, hoewel volkomen juist aannemende, dat hier de Burgemeester onbevoegelijk was opgetreden, liet overigens velen, en naar het mij toeschijnt te recht, nog onbevredigd, en ik zou inderdaad niet ongeneigd zijn, in deze mede te gaan met het gevoelen, in een schrijven aan de *Gemeentestem*), over die aangelegenheid ontwikkeld. Aldaar wordt nl. betoogd, dat de Hooge Raad bij zijn arrest nog niet ver genoeg ging, maar, evenzeer als het Gemeentebestuur van Zutphen, tegen de wet zondigde, door ter dezer zake het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd te verklaren. Hier toch was de Raad de aangewezen macht. Een contract is nu eenmaal geene Wet of algemeene of Provinciale verordening, tot wier uitvoering volgens Art. 126, door het Gemeentebestuur moet worden medegewerkt. In het algemeen is toch zeer zeker plaatselijke Regeering niet synoniem met Dagelijksch Bestuur, want reeds Art. 1 der Gemeentewet geeft te kennen, dat het plaatselijk Bestuur d. w. z. het Bestuur der plaats, der Gemeente bestaat uit den Raad, een Burgemeester en Wethouders. Al ware het nu ook in deze wenschelijker geweest, de benoeming dier keurmeesters toe te vertrouwen aan het Dagelijksch Bestuur, geeft dit nog geen reden, om aan de in het contract gebezigde bewoordingen, zulk eene gedwongen uitlegging te

---

„Verklaart ontbonden de overeenkomst, den 26sten Sept. 1860 tusschen den eischer en den Staat der Nederlanden gesloten en den 3den Oct. daaraanvolgende door den Minister van Oorlog goedgekeurd, betreffende de aanbesteding en aanneming door den eischer der leverantie van fourage voor de troepen te paard, garnizoen houdende te Zutphen, van den 1sten Nov. 1860 tot en met den 31sten Oct. 1861, met vergoeding van kosten, schaden en interessen, nader op te maken bij staat.

Veroordeelt den gedaagde in de kosten van het geding."—

[1]) N°. 618.

geven. Waar de Gemeente hare medewerking verleent aan de uitvoering van een civiel contract, moet men, ter verklaring van de daarin gebezigde nomenclatuur, te rade gaan bij de Artt., die het Gemeentebestuur in zijne huishoudelijke werkzaamheid omschrijven en zeer zeker niet bij Art. 126 Gemeentewet, dat doelt op de gevallen dat de Gemeente, als Agent van het Rijksgezag, moet medewerken aan de uitvoering van bevelen door het Rijks- of Provinciaal Bestuur gegeven. De overweging dus, dat de geest der Wet, ook hierbij eene analoge toepassing van Art. 126 wenschelijk maakt, mag, bij de beoordeeling van een bloot burgerlijk contract, toch zeer zeker niet den doorslag geven. Indien men nl., op het voetspoor van den Hoogen Raad wilde doorgaan, zou men ook tot de conclusie moeten komen, dat, zoo b. v. eens het Gemeentebestuur geweigerd had de Keurmeesters aan te stellen, deze benoeming krachtens Art. 127 door den Commissaris des Konings zou kunnen gedaan worden. Er zou dan toch geen enkele reden zijn, om, na Art. 126 toepasselijk te hebben verklaard, voor eene analoge toepassing van het daarmede zoo nauw verbonden Art. 127 terug te deinzen, en deze consequentie zou toch voorzeker ook den vurigsten vereerders van ons hoogste rechtscollege wel wat te machtig zijn.

Ik geloof, dat de Hooge Raad in deze kwestie, door te veel rekening te houden met de bedoeling, de letter der Wet, wel een weinig heeft voorbijgezien [1]).

Welke oplossing men echter ook aan al de door ons hier boven aangestipte kwesties moge geven, zullen allen

1) De Redactie verdedigt in *Gemeentestem* N°. 619 het arrest van den Hoogen Raad. De door haar aangevoerde gronden, hoofdzakelijk hierop neêrkomende, dat men hier wel degelijk den geest der Wet uit Art. 126 moet leeren kennen, konden mij echter niet overtuigen.

hierin wel overeenstemmen, dat het in de eerste alinea van Art. 126, gebezigd woord «Gemeentebestuur," ruimschoots eene nadere toelichting verdient. Ik hoop echter, door bovenstaande uitvoerige bespreking, mijn gevoelen voldoende te hebben toegelicht, dat, om nog eens met een enkel woord de door mij verdedigde zienswijze weêrtegeven, hierop neêrkomt: dat men in de eerste plaats moet beginnen zich af te vragen, of de Wet, de hulp der Gemeente inroepende, deze al dan niet, tot een' verplichten bijstand noopt. Slechts in het laatste geval toch kan het woord «Gemeentebestuur" in den zin van Art. 126 al. 1 worden opgevat, tenzij ook zelfs dan uit de geheele strekking der Wet mocht blijken, dat door haar de medewerking van den geheelen Raad wordt verlangd.

Elke andere uitlegging schijnt mij inderdaad gezocht en gedwongen.

II.

Wat verstaat Art. 126 onder Burgemeester en Wethouders?

Deze vraag wordt minder eenvoudig, wanneer men haar aldus stelt: Kan als de Wethouders zijn afgetreden, ook als raadsleden, en de andere leden van den Raad eene benoeming weigeren te aanvaarden, de Burgemeester alleen, als college van Burgemeester en Wethouders optreden?

Het bekende geval in de Gemeente Vledder gaf aanleiding tot het stellen dezer vraag.

In die Gemeente was nl. het volgende geschied.

Onder het gebied der voornoemde Gemeente waren de

gestichten der Maatschappij van Weldadigheid gelegen. De kinderen van de gezinnen in die inrichtingen verpleegd, hadden steeds, door de goede zorgen der Maatschappij, lager onderwijs genoten, en niets maakte het waarschijnlijk dat in dien toestand verandering zou komen, toen plotseling in 1861 de Commissarissen dier gestichten te kennen gaven, dat zij zich voor het vervolg van dien last ontslagen rekenden en dezen overdroegen op de Gemeente Vledder. Het Gemeentebestuur was weinig geneigd de vermeerdering der uitgaven voor het lager onderwijs, door deze onwelkome gasten noodzakelijk geworden, voor zijne rekening te nemen en verklaarde zich niet tot de zorg voor het onderwijs van de in die gestichten opgenomen kinderen, verplicht te rekenen. De Gemeente beriep zich, tot staving van die bewering, vooral op Art. 31 der Wet op het lager onderwijs, luidende: «elke Gemeente voorziet in de kosten van haar lager onderwijs voor zooverre die niet komen ten laste van anderen"... en, dat hier deze onkosten, welk degelijk ten laste van anderen en *in casu* van de M. v. W. moesten komen, achtte zij boven alle bedenking verheven. De M. v. W. had nl. vroeger met de verschillende diakoniën, besturen van Gods- en weeshuizen enz. contracten gesloten tot plaatsing van behoeftige huisgezinnen in de Koloniën, waarbij uitdrukkelijk bepaald was, dat de kinderen dier gezinnen, voor rekening der Maatschappij, lager onderwijs zouden verkrijgen. Het was dan ook vooral tot eene tegemoetkoming in de kosten, daardoor aan de M. v. W. opgelegd, dat de subsidiën moesten dienen, door die diakoniën enz. in de kas der Maatschappij gestort.

Wij laten hier het al of niet gegronde dezer bewe-

ringen in het midden, om ons voor het oogenblik tot het verder verloop van deze kwestie te bepalen.

Ondanks nu al die door de Gemeente ingebrachte bezwaren, werd bij Koninklijk Besluit van 14 Januari 1862 (*Staatsblad* N°. 77) de, door die plotselinge vermeerdering van het aantal onderwijs behoevende kinderen noodzakelijk geworden, oprichting van drie nieuwe scholen bevolen. De Raad weigerde aan dit bevel, als strijdig met het belang der Gemeente, gevolg te geven, en toen daarop de Minister, voldoende aan Art. 126 al. 2, het college van Burgemeester en Wethouders met die taak belastte, namen de beide Wethouders hun ontslag, ook als raadsleden [1]; weigerden al de in hun plaats gekozenen dien post te aanvaarden, en werd dus de Regeering voor de door ons hier boven aangestipte kwestie geplaatst: — kan bij eene dergelijke ontstentenis der Wethouders, de Burgemeester alleen, als college van Burgemeester en Wethouders optreden?

De Minister beantwoordde die vraag toestemmend en gaf dus daarmede te kennen, dat, zoo nu ook de Burgemeester zijne medewerking mocht onthouden, de toepassing van Art. 127 mogelijk zou zijn.

Zes leden van den Gemeenteraad van Vledder dienden hierop een scherp adres [2] bij de Eerste Kamer in ter

---

1) Hierdoor werd natuurlijk het voorschrift van Art. 88 al. 2 Gem. Wet krachteloos gemaakt.

2) Zoo schreven zij o. a.: „want nimmer hebben wij geweten, dat een Minister slechts behoeft te verklaren, dat is mijn persoonlijk gevoelen, mijne zienswijze, om dan ook eene alles afdoende voorziening te hebben in gevallen waarin de Wet niet heeft voorzien. Gaat deze leer door, voor welke handelingen van willekeur of geweld staat dan niet, van de zijde van hoogere of lagere Ambtenaren, de Staatsburger bloot! —"

betooging, dat er ten aanzien van dit punt eene leemte in de Wet bestaat, die alleen langs den constitutioneelen weg, d. w. z. door het indienen van een wetsontwerp, kon worden uit den weg geruimd. De Kamer stelde dit adres met verzoek om inlichting in handen van den Minister van Binnenlandsche Zaken, terwijl ook de Commissie uit de Kamer te kennen gaf, dat ook zij, bij het ontbreken eener afdoende bepaling, hier eene leemte in de Wet aanwezig achtte. In de zitting van den 1sten Mei kwam de zaak ter sprake en zeide de Minister in antwoord op de vraag: of het geene leemte in de Gemeentewet is, dat zij niet voorziet in het geval dat geen der raadsleden Wethouder wil zijn? «ik behoef niet te zeggen, dat ik geene bedenking heb tegen de conclusie, dat het overweging verdient of eene aanvulling der Gemeentewet niet raadzaam ware, integendeel, zoodanige overweging zal mij steeds welkom zijn. Doch is er leemte? Zonder dit thans stellig te ontkennen, wil ik het volgende in bedenking geven. Indien hier eene leemte in de Gemeentewet bestaat, dan had die Wet moeten veronderstellen, dat zoo iets ooit gebeuren kon, wat nu gebeurd is, nl. dat niemand Wethouder wilde zijn. Is dit eene onderstelling, waarin eene Gemeentewet mag gemaakt worden? Dan moet men nog verder gaan en bepalingen maken voor het geval, dat niemand lid van den Raad wil zijn. Doch mag eene Wet, die eene vertegenwoordiging van de Gemeente en een door haar te kiezen uitvoerend collegie instelt, aannemen, dat de burgerij weigeren zal tot de uitvoering van eene diergelijke Wet mede te werken? Mij dunkt dat kan niet. Is het echter gebleken, dat iets, hetgeen men niet voor mogelijk hield, toch gebeurt, dan is het tijd voor aanvul-

ling van de Wet te zorgen. Maar dat het eene leemte zou zijn, die van te voren voorzien had moeten worden in het belang der goede orde, in ons land steeds geëerbiedigd, dit kan ik niet erkennen." —

De Minister werd voor de verstrekte inlichtingen bedankt en daarna, gelijk het gewoonlijk met dergelijke zaken gaat, geconcludeerd, om het adres der Raadsleden van Vledder neder te leggen ter griffie.

Ondertusschen was hiermede de zaak nog niet beëindigd, want hoewel de Burgemeester volkomen bereid was aan den wenk der Hooge Regeering te voldoen en dus de uitvoering van het Koninklijk bevel, namens Burgemeester en Wethouders, op zich te nemen, ontmoette men thans weder nieuwen tegenstand en wel bij het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe. Dezen toch, die de jaarwedden der aan de nieuwe scholen te verbinden onderwijzers moesten goedkeuren, verklaarden niet te willen medewerken tot de uitvoering van een maatregel, dien zij onbevoegdelijk genomen achtten.

Ook hierop wist de Regeering raad, en bij Koninklijk Besluit van 21 Februari 1863 [1]) (*Staatsblad* N°. 12) werd

---

[1]) Koninklijk Besluit van 28 Febr. 1863 (*Staatsblad* N°. 12.)

„Wij Willem III enz.

„Op de voordragt van Onzen Minister van Bin. Zaken van 19 Febr. 1863 N°. 184. 5e Afd.;

„Gelet Ons Besluit van den 14den Jan. 1862 (*Staatsbl.* N°. 77) waarbij is bevolen, dat het getal der openbare scholen in de Gemeente Vledder, door den Gemeenteraad bepaald op drie, worde vermeerderd met drie, en alzoo gebracht op zes;

„O, dat de Raad dier Gemeente geweigerd heeft mede te werken tot de uitvoering van dit bevel;

„dat daarop de Burgemeester, naardien de Wethouders hunne betrekking hadden nedergelegd en de nieuwbenoemden geweigerd hadden de betrekking te aanvaarden, de vereischte voordragt tot regeling van het lager onderwijs heeft vastgesteld en aan de Ged. Staten van Drenthe ingezonden, ten einde daarop voor zooveel het bedrag der jaarwedden van

nu, krachtens Art. 129 der Provinciale Wet, de Commissaris des Konings in Drenthe met de uitvoering belast [1]).

Er zouden echter nog meerdere moeilijkheden uit deze kwestie geboren worden.

Door de voortdurende ontstentenis van Wethouders, moest nu ook de vraag oprijzen: op welke wijze aan het voorschrift van Art. 203 der Gemeentewet moest voldaan worden? De eerste alinea van dit Art. zegt toch: «de begrooting der plaatselijke inkomsten en uitgaven wordt met de noodige inlichting en bescheiden, jaarlijks vier maanden vóór den aanvang van het jaar waarvoor zij moet dienen, door Burgemeester en Wethouders aan den Raad aangeboden." De Burgemeester achtte het in deze zaak de beste oplossing [2]), de begrooting bij ontstentenis der

---

de onderwijzers betreft, hunne goedkeuring, bij Art. 19 der Wet regelende het lager onderwijs gevorderd, te verkrijgen;

„dat Ged. Staten, onder dagteekening van den 20 Jan. jl. hebben besloten te verklaren, dat zij zwarigheid maken, mede te werken tot een maatregel, dien zij onbevoegdelijk genomen achten;

„dat alzoo Ged. Staten niet zorgen voor de uitvoering van Ons bevel van den 14 Jan. 1862;

„Gelet op Art. 129 der Prov. Wet;

„Hebben goedgevonden en verstaan:

„Onze Commissaris in de Provincie Drenthe te magtigen in de uitvoering van Ons voorschreven bevel te voorzien.

[1]) Zoo volgden nog twee Kon. Besl. nl.: 1° dat van 22 October 1863 (*Staatsblad* N°. 126) naar aanleiding, dat Ged. Staten van Drenthe zwarigheid maakten tegen het aandeel der provincie (f 1424) in het bij Kon. Besl. van 6 Aug. (*Staatsblad* N°. 49) toegestane subsidie aan de Gemeente Vledder, ter bestrijding van de uitgaven, tot eene behoorlijke inrigting van het lager onderwijs voor de kinderen der Kolonisten in die Gemeente, vereischt en 2. een Kon. Besl. van 6 Maart 1865 (*Staatsblad No.* 25) waarbij de Commissaris des Konings in Drenthe wordt gemachtigd, te voorzien in de uitvoering van het bij Kon. Besl. van 10 Dec. 1866, (*Staatsblad No.* 36) gegeven bevel, om de Provincie te verplichten tot eene bijdrage in het subsidie over het jaar 1864 aan de Gemeente Vledder verleend, ten behoeve van het lager onderwijs, voor de kinderen der Kolonisten in die Gemeente.

[2]) Ter toelichting, diende de Burgemeester, toen de zaak, na de weigering van Ged. Staten om de op deze wijze tot stand gekomen begrooting te bekrachtigen, voor den Raad van State aanhangig werd, eene uitvoerige memorie in, waarin hij deed opmerken dat de Raad gemeend had,

Wethouders, op te maken met behulp van eene door den Raad daartoe uit zijn midden benoemde Commissie van twee leden.

Gedeputeerde Staten van Drenthe weigerden bij besluit van 9 Februari 1863, hunne goedkeuring aan eene op deze wijze tot stand gekomen begrooting, te verleenen, welke beslissing daarop, bij Koninklijk Besluit van 29 Juni 1863 (*Staatsblad* N°. 97), in strijd met het advies van den Raad van State [1]), werd bekrachtigd. Dit Koninklijk

---

het meest in den geest der Gemeentewet te handelen, door in de bestaande omstandigheden, twee leden te committeeren, om met den Burgemeester de begrooting op te maken; dat toch de Wethouders te vergelijken waren met de vaste Commissiën, bedoeld bij Art. 54 der Gem. Wet. Evenzeer als de laatsten het Dagelijksch Bestuur, in het beheer van bepaalde takken van de huishouding der Gemeente bijstaan, kan men de Wethouders beschouwen, als bij het opmaken der begrooting den Burgemeester in de raming der inkomsten en uitgaven bijstaande. Hij deed daarbij opmerken, dat de begrooting nog slechts eene voordracht is, waaraan de Raad niet is gehouden en waarin deze bevoegd is zoodanige wijzigingen te maken als hij goed vindt, en ze daarna, behoudens de goedkeuring van Ged. Staten, vast te stellen. Hij voerde wijders aan, dat als de meening van Ged. Staten opging, het eene onmogelijkheid zou zijn, in die Gemeente waar Wethouders ontbreken, het gemeentebeheer voort te zetten, vermits de Wet geen middel aan de hand geeft, om raadsleden te noodzaken het Wethouderschap op zich te nemen. Hij drong er daarom op aan, dat Zijne Majesteit alsnog aan de meergemelde begrooting de vereischte goedkeuring mocht verleenen.

[1]) De Raad van State had n l. aan den Koning het volgend Besluit voorgesteld:

„Beschikkende op een beroep van den Raad der Gemeente Vledder tegen een besluit van Ged. Staten van Drenthe dd. 9 Febr. 1863 N°. 30.

„den Raad van State gehoord (afdeeling voor de geschillen van Bestuur) advies van 3 Juni 1863 N°. 26

Op voordragt van Onzen Minister van Bin. Zaken van den......

„O., dat door den Gemeenteraad van Vledder, bij het geheel gemis van Wethouders in die gemeente, eene commissie van twee raadsleden is benoemd, die met den Burgemeester op den 27sten Dec. 1862 eene begrooting aan den gemeenteraad hebben aangeboden;

„dat die begrooting van 29 Dec. daaraan volgende tot 15 Jan. 1863 op de secretarie der gemeente voor een ieder ter lezing heeft gelegen, nadat van de nederlegging op den 28sten Dec. te voren openbare kennisgeving was geschied;

„dat zij vervolgens op den 17den Jan. 1863 door den Gemeenteraad is vastgesteld en op den 23sten Jan. door den Burgemeester *in triplo* aan Ged. Staten van Drenthe ter goedkeuring is toegezonden;

„dat Ged. Staten voornoemd, bij besluit van 9 Febr. 1863, hunne goedkeuring aan de begrooting hebben geweigerd, op grond, dat deze niet op de

Besluit ging uit van de stelling, dat de kennelijke bedoeling van het voorschrift van Art. 203, waar dit beveelt, dat de begrooting met de noodige inlichting en bescheiden door Burgemeester en Wethouders aan den Raad moet worden aangeboden, deze is, dat de begrooting moet worden ontworpen door het college met het dagelijksch beheer belast, dat, als met den gemeentedienst en de inkomsten en uitgaven over het loopend dienstjaar van nabij bekend, ook het best in staat is, over de behoeften van het volgend dienstjaar te oordeelen en daaromtrent een voorstel met de vereischte toelichting en bescheiden aan den Raad aan te bieden. Dat derhalve het ontwerpen van de begrooting door het college van Burgemeester en Wethouders, ook in verband met de daaraan te geven publiciteit door ter visie legging en verkrijgbaarstelling, geene formaliteit is, die straffeloos kan worden nagelaten,

---

wijze, bij de Wet voorgeschreven, was tot stand gekomen, immers het ontwerp niet ingevolge de bepaling van Art. 203 der Gem. Wet door Burg. en Weths. aan den Raad was aangeboden;

„O., dat echter uit de enkele omstandigheid, dat er geene Wethouders in de gemeente Vledder aanwezig waren op het oogenblik dat tot het ontwerpen der begrooting moest worden overgegaan, volgt, dat er geene mogelijkheid bestond om het bedoelde voorschrift van Art. 203 der Gem. Wet na te komen;

„dat intusschen een langer uitstel van de vaststelling der gemeentebegrooting geheele stremming in den dienst moest veroorzaken, en de Gemeenteraad alzoo gehouden was in het belang der Gemeente tot die vaststelling over te gaan;

„dat die, in dit geval niet te vermijden, onregelmatigheid in het ontwerpen der begrooting de goedkeuring der vastgestelde begrooting niet verhindert, daar de Gemeenteraad in geen geval aan een aangeboden ontwerp is gebonden, maar integendeel bevoegd, daarin alle zoodanige wijzigingen te maken als hij nuttig oordeelt;

„dat mitsdien de Ged. Staten van Drenthe, ten onregte hunne goedkeuring aan de door den Gemeenteraad van Vledder vastgestelde begrooting hebben onthouden;

„Gezien de Artt. 203, 207 en 209 der Wet van 29 Junij 1851 (*Stbl.* N°. 15);

„Hebben goedgevonden en verstaan:

„de begrooting van inkomsten en uitgaven der Gemeente Vledder voor het dienstjaar 1863, zooals die door den Raad dier gemeente is vastgesteld, alsnog goed te keuren.

maar integendeel eene zaak van gewicht, die aan de vaststelling der begrooting dient vooraf te gaan. Dat ook eindelijk eene Gemeente, wier raadsleden stelselmatig de benoeming tot Wethouder van de hand wijzen, het gemis van Wethouders aan zich zelve te wijten heeft, en dus niet het recht heeft, dit als eene verontschuldiging voor het nalaten van bovengenoemd wettelijk voorschrift, aan te voeren.

Het was op al deze gronden, dat voornoemd Koninklijk Besluit zich niet kan vereenigen met iets, wat het als: «eene eigenmachtige wijziging van de door de Wet voorgeschreven organisatie van bestuur", bestempelde [1]).

---

1) Hoogst merkwaardig is het door den Minister tot den Koning gericht schrijven, waarin hij het advies van den Raad van State bestrijdt. De Minister zegt daarin, na met een enkel woord te hebben uiteengezet, op welke gronden de Raad van State de begrooting van Vledder wilde goedkeuren: „ik zou het bovenstaande gaarne onderschrijven, indien hier slechts van eene formaliteit sprake was. Het geldt hier echter een gewichtig punt. De wet draagt het ontwerpen der begrooting aan het collegie van Burg. en Weths. op, omdat dit met het beheer der Gemeente belast, en met de behoeften der gemeentedienst en met de ontvangsten en uitgaven over het loopende jaar van nabij bekend, het best beoordeelen kan, wat in het volgend jaar noodig zal wezen; dat ontwerp wil zij voor het publiek ter visie gelegd en in druk of afschrift verkrijgbaar gesteld hebben; dat ontwerp eindelijk wil zij aan den Raad voorgelegd hebben, ten einde deze met kennis van zaken de begrooting kunne vaststellen. Een en ander staat met elkander in het naauwste verband. Neemt men aan, dat, om welke omstandigheden dan ook, het ontwerp door anderen kan worden opgemaakt, het gevolg zal dan zijn, dat het niet afkomstig is van hen, die met volledige kennis der Gemeentedienst zijn toegerust; er wordt dan publiciteit gegeven aan een ontwerp, waarvan het niet zeker is dat het aan de behoeften voldoet, en de Raad ontvangt dan eene schets, op welker volledigheid hij geen staat kan maken. Wel is waar, de Raad is aan dat ontwerp niet gebonden en kan daarin alle wijzigingen brengen die hij noodig oordeelt, maar zijne beraadslagingen loopen dan over een onderwerp, dat, ware het overeenkomstig de Wet opgemaakt, wellicht geheel anders zou zijn ingericht.

Er is hier nog meer. De Wet kan in de Gemeente Vledder niet worden nageleefd, omdat de Raad zich niet naar hare voorschriften wil voegen, en de raadsleden stelselmatig de benoeming tot Wethouder van de hand wijzen. Om het voorschrift van het tweede lid van Art. 88 der Gemeentewet te verijdelen, hebben de Wethouders zelfs hun lidmaatschap van den Raad nedergelegd.

Wanneer de Gemeenteraad zich van het collegie van Dagelijksch Bestuur ontslaat en hetgeen de Wet uitdrukkelijk aan Burg. en Weths. opdraagt, anderen laat verrigten, dan verandert hij het door de Wet voorgeschre-

Groot was de belangstelling, die deze beslissing in den lande verwekte en in tal van tijdschriften was dan ook de «Wethouders-kwestie van Vledder" gedurende geruimen tijd aan de orde van den dag. Natuurlijk ontbrak het bij dien stroom van min of meer verdienstlijke Artikelen, niet aan de meest uiteenloopende beschouwingen over de besluiten, door de verschillende autoriteiten in deze kwestie genomen.

En toch laat deze, in haar verloop zoo ingewikkeld geworden kwestie, zich tot een tweetal punten terugbrengen nl. 1°. de vraag, door ons reeds hierboven gesteld: kan de Burgemeester zoo noodig alleen als college van Burgemeester en Wethouders optreden? en 2°. op welke wijze moet dan, zoo de eerste vraag ontkennend is te beantwoorden, aan het voorschrift van Art. 203 worden voldaan? Wat de eerste vraag betreft, geloof ik niet, dat aan den Burgemeester zulk eene bevoegdheid mag worden toegekend. De wet toch ziet in het college van Burgemeester en Wethouders, gelijk ook reeds de naam het aanduidt, een lichaam dat is samengesteld uit twee bestanddeelen: 1°. de Burgemeester, dien men, als benoemd door den Koning, als den vertegenwoordiger van de uitvoerende macht kan beschouwen, en 2°. de Wethouders, die, als benoemd

---

ven organisme van Bestuur. Hiertegen behoort de Regeering te waken en de middelen, die haar de Wet aan de hand geeft, te gebruiken.

Ik vind mij daarom bezwaard, om, in overeenstemming met het gevoelen van den Raad van State, Uwer Majesteit tot goedkeuring der begrooting te adviseren. Moge al, gelijk de Raad van State vreest, het weigeren der goedkeuring aan de begrooting, den staat van zaken in de Gemeente Vledder nog meer verwikkelen, dit komt ter verantwoording van hen, die gezworen hebben de belangen hunner Gemeente met al hun vermogen te zullen voorstaan en bevorderen.

Ik neem alzoo eerbiedig de vrijheid Uwer Majesteit voor te stellen, het besluit van Ged. Staten van Drenthe in hooger beroep te bekrachtigen. Daartoe strekt nevensgaand ontwerp van besluit.

zijnde door den Raad, de Gemeente in het Dagelijksch Bestuur vertegenwoordigen. De bewering dus, dat één persoon desnoods een college kan uitmaken, gaat, ofschoon overigens volkomen juist [1]), bij een zoo eigenaardig samengesteld lichaam als het college van Burgemeester en Wethouders, niet op.

Art. 92 der Gemeentewet schijnt mij hier een alles afdoend argument. Dit Art. zegt toch uitdrukkelijk, dat het college van Burgemeester en Wethouders niet mag beraadslagen of besluiten, zoo niet meer dan de helft zijner leden, of, is dit getal oneven, de grootste helft daarvan tegenwoordig is. Hoewel nu dit Art. 92 niet verwijst naar Art. 79, gelijk Art. 48 dit wel doet naar Art. 4, geloof ik toch, dat hier, voor de berekening dier helft, in aanmerking moet komen, niet het getal leden waaruit het college op dat oogenblik feitelijk bestaat, maar dat, waaruit het volgens Art. 79 bestaan moet. Ik word vooral daardoor in mijn gevoelen versterkt, doordien eene verwijzing, als in Art. 48 naar Art. 4, bij ons Art. 92 onmogelijk was. Terwijl toch het aantal Raadsleden volgens Art. 4 steeds volkomen vaststaat, laat Art. 79 hèt in Gemeenten van meer dan 20.000 zielen, aan den Raad over, om naar goedvinden drie of vier Wethouders te benoemen. Eene verwijzing naar dit Art. zou dus slechts

---

1) Zoo werd bij Koninklijk Besluit van 4 Sept. 1857 (*Staatsblad* N°. 106) een besluit door den Burgemeester-raadslid der Gemeente Schoonhoven in eene volgens Art. 49 al. 3 belegde vergadering genomen, geldig verklaard, ondanks dat de Wet spreekt van tegenwoordige leden, omdat het evenwel blijkbaar de bedoeling der Wet is, dat men in eene derde onvoltallige vergadering, ook al is er slechts één lid tegenwoordig, tot een besluit kome.

Mr. Oppenheim (*Handboek* blz. 173) bestrijdt deze meening en gelooft dat het begrip vergadering, de aanwezigheid van minstens twee leden veronderstelt.

een' zeer onbestemden maatstaf ter berekening hebben opgeleverd. Ook het argument, o. a. door de Commissie, in wier handen het adres van de zes raadsleden was gesteld, gebezigd: dat deze niet-verwijzing van Art. 92 volkomen in harmonie was met de Artt. 100 der Grondwet en 5 der Provinciale Wet, die ter berekening van de helft het aantal aanwezige leden tot maatstaf nemen, schijnt mij onjuist. Beide Artt. toch, zijn gemaakt met het oog op zeer talrijke vergaderingen en eene analoge toepassing op een zoo weinig talrijk lichaam als het college van Burgemeester en Wethouders zou dan ook inderdaad tot hoogst bedenkelijke gevolgen, moeten leiden. Stellen wij b. v. het geval, dat in eene gemeente met drie Wethouders eene vacature is, en een der leden door bijzondere omstandigheden verhinderd wordt de vergadering bij te wonen, dan zouden dus de twee overblijvende leden (de Burgemeester en een Wethouder) mogen besluiten, zoodat dan ook bij ieder verschil van gevoelen (behalve bij benoemingen of voordrachten van personen) de Burgemeester krachtens zijn recht volgens Art. 92 al. 3 alleen de beslissing zou kunnen nemen. Zulk eene dwaasheid, dat één lid, in een college van vier personen, in staat zou zijn, door zijne enkele stem een besluit door te drijven, kan toch nimmer de bedoeling van den Wetgever zijn geweest [1]). De Gemeente heeft een te groot belang bij

---

1) Ik word in dit gevoelen volkomen bevestigd door Mr. v. Oosterwijk, die (blz. 367), aangaande deze kwestie zegt: „terwijl in Art. 48 ten aanzien van den Raad de grootste helft van het bij Art. 4 bepaalde getal leden voor het houden der beraadslagingen of het nemen van eenig besluit wordt gevorderd, spreekt dit Art. 92 alleenlijk van meer dan de helft of de grootste helft zijner leden, wier aanwezigheid het collegie van Burg. en Weths. tot beraadslagen en besluiten bevoegd maakt. Nogtans komt het mij niet twijfelachtig voor, dat ook hier onder het getal zijner leden geacht moet worden, het door de Wet zelve in Art. 79 of naar

eene ernstige vertegenwoordiging, dan dat men een stelsel, dat tot zulke dwaze gevolgen als het hier boven geschetste kan leiden, zou mogen aannemen. Bovendien doet toch ook de Gemeentewet zelve, een ander middel aan de hand, om te voorkomen, dat door voortdurende, toevallige ontstentenis van een paar leden, alle vergaderingen van het Dagelijksch Bestuur onmogelijk zouden worden. Art. 90 al. 1 geeft toch, zoo een Wethouder afwezig of wel met de tijdelijke waarneming van het Burgemeesterschap belast is, aan den Raad het recht, in deze tijdelijke vacature te voorzien [1]), en ik zie nu geen enkele reden, waarom b. v. eene bepaling in het reglement van orde [2]): dat ieder jaar twee personen zullen worden benoemd, ter vervanging — zoo noodig — van de Wethouders, die afwezig enz. zijn", in strijd zou wezen met de Wet. Art. 90 laat het toch geheel in het midden, wanneer deze benoeming moet plaats vinden, zoo dat het mij niet duidelijk

---

aanleiding daarvan, door een besluit van den Raad bepaald getal, bedoeld te zijn. In geval eener vacature in het collegie van Burg. en Wethouders zal, meen ik, geen wettig besluit door de grootste helft der overblijvende leden kunnen genomen worden." —

1) Art. 90: „De Wethouder, die ongesteld of afwezig of met de tijdelijke waarneming van het Burgemeesterschap belast is, wordt, zoodra noodig, vervangen door een ander lid van den Raad, door dezen te benoemen.

2) Zoo was b. v. in Art. 24 van het Reglement van Orde van den Gemeenteraad van Schiedam bepaald, dat ieder half jaar twee raadsleden zouden worden benoemd, ter vervanging, zoo noodig, van de Wethouders. Ged. Staten achtten dit in strijd met Art. 90. De Minister gaf namens den Koning bij missieve van 21 Januari 1854 te kennen, dat voorgemelde bepaling niet kon geacht worden in strijd te zijn met de Wet of het algemeen belang, op grond, dat Art. 90 der Gem. Wet bepalende, dat de Weth., die ongesteld of afwezig is, of wel met de tijdelijke waarneming van het burgemeesterschap is belast, zoodra noodig vervangen wordt, door een ander lid van den Raad, door dezen te benoemen, het geheel in het midden heeft gelaten, wanneer deze benoeming moet plaats hebben en dat het derhalve den Raad vrijstaat, om vooraf een of meer leden uit zijn midden aan te wijzen, die den Wethouder, zoodra hij verhinderd wordt zijne functiën waar te nemen, vervangen of wel, om telkens wanneer er behoefte tot vervanging bestaat, tot eene benoeming over te gaan. (Zie *Gemeentestem* N°. 24.)

is, waarom het dan ook niet aan den Raad zou vrijstaan, om vooraf een of meer leden als plaatsvervangende Wethouders aan te wijzen.

Om al deze redenen, meen ik dus de eerste der door mij gestelde vragen, volmondig ontkennend te kunnen beantwoorden. Voor het geval dus, dat, zooals b. v. te Vledder geschiedde, een ieder voor de Wethouderskeuze bedankte en dus *a fortiori* ook wel zou geweigerd hebben als plaatsvervangend Wethouder op te treden tot in de bestaande vacature definitief was voorzien, acht ik de hier boven medegedeelde beslissing van den Minister van Binnenlandsche Zaken, waarbij de Burgemeester alleen, tot de uitvoering gemachtigd werd, onjuist. Voorzeker had hier Art. 127 toegepast moeten worden, want de aanhef van dit Art: «wanneer Burgemeester en Wethouders niet voor de hun bij het vorig Art. opgedragen uitvoering zorgen, kan enz.," laat hier toch voorzeker geen twijfel overig. Burgemeester en Wethouders van Vledder hadden nu eenmaal, de reden waarom, doet hier natuurlijk niets ter zake, niet aan de hun, krachtens Art. 126, opgedragen last voldaan, en de Commissaris des Konings was dus van zelf de bevoegde autoriteit [1]).

En wat thans de beantwoording van de andere, door mij gestelde vraag aangaat: wat er n. l. moet geschieden, wanneer Art. 203 moet worden toegepast," geloof ik mij tot het bovenstaande te kunnen bepalen, waar ik ook hier als mijn gevoelen uitspreek, dat daarin noch door

---

[1]) De *Gemeentestem* is eene andere opinie toegedaan, waar zij schrijft (N°. 618): „zooals de Gem. Wet nu luidt geven hare bepalingen geen midaan de hand, om in zulk eenen toestand te voorzien. Art. 127 kan hier niet in aanmerking komen, want dat Art. ziet op het geval dat Burg. en Weths. niet of niet behoorlijk voor de hun opgedragen uitvoering zorgen en.... dit geval is niet aanwezig, wanneer er in het geheel geen Wethouders zijn." —

den Burgemeester alleen, noch door dezen, bijgestaan door eene daartoe benoemde Commissie [1]), maar door den Commissaris des Konings, had moeten worden voorzien. Het gold toch ook hier de medewerking aan de uitvoering eener Wet [2]), door het college van Burgemeester en Wethouders niet verricht, en derhalve, volgens Art. 127 der Gemeentewet, aan den Commissaris des Konings opgedragen.

Ik geloof dus niet, dat men hier van eene leemte in de Wet kan spreken, en zoo ik al met het in de *Gemeentestem* [3]) aangegeven middel, om n. l. door eene verandering

1) Dat ik ook de Gem. Wet onder de algemeene wetten, in Art. 126 vermeld, begrijp, hoop ik later breedvoerig aan te toonen.

2) De zienswijze van den Raad van State, die de opvatting van den Burgem. van Vledder te dien aanzien deelde, wordt insgelijks warm verdedigd in de *Gemeentestem* N°. 622, waar deze zegt: „Het is ontegenzeggelijk waar, dat de Raad niet mag treden in de bevoegdheid van den Burgemeester of van Burgemeester en Wethouders. Als er echter geen collegie van Burg. en Weths. bestaat of gevormd kan worden, valt het verbod weg, dan kan er geene kwestie van competentie tusschen den Raad en Burg. en Wethս. zijn; dan kan de Raad eene vaste commissie belasten met de voorbereiding van hetgeen waarover hij heeft te besluiten (Art. 54) of tot uitvoering van een' bijzonderen last eene commissie benoemen volgens de regelen bij het reglement van orde gesteld. Hoe kan er, als er geen college van Burg. en Weths. is, kwestie zijn van magtsoverschrijding? Ja zelfs, hoe zou men den Raad de bevoegdheid kunnen betwisten. om als hij geen ontwerp-begrooting van het collegie van Burg. en Weths krijgt, zich zelf in staat te stellen, om bijtijds de plaatselijke begrooting aan de goedkeuring van Ged. Staten te onderwerpen?"

Deze redeneering kan mij niet overtuigen, en ik ga dan ook liever met de door den heer H. M. Altink Koops in antwoord op bovenstaand artikel (*Gemeentestem* N°. 624), ontwikkelde meening mede, waar schr. er op wijst, dat de raadsleden het niet in hunne macht hebben eene wetsbepaling illusoir te maken; dat de Raad niet het recht heeft eene commissie te belasten met eene taak, die uit kracht der wet aan Burg. en Weths. toekomt, zoodat als er geen college van Burg. en Weths. is, op geen enkelen grond eene Raadscommissie kan optreden, om de taak, bij Art. 203 aan Burg. en Weths. opgedragen, over te nemen.

3) In de N°s. 619 en 620 wijdt dit blad aan deze kwestie een paar lezenswaardige artikelen. Het eerste is gewijd aan de bestrijding van eene in N°. 551 voorgestelde wijziging der Gem. Wet om: 1°. Art. 79 Gem. Wet te lezen: „de Weths. worden door den Raad, zoo mogelijk uit zijn midden benoemd, en 2°. om het aantal der met het Wethouderschap onvereenigbare betrekkingen, aanzienlijk te verminderen; terwijl het tweede, na er op gewezen te hebben, dat het uitvaardigen van eene strafbepaling op het niet aannemen dier betrekking, als komende het feit daarvoor gelukkig te weinig voor, niet gewenscht zou zijn, den door ons hierboven aangegeven weg voorstelt. Zeer te recht, zegt men daar voorts,

der Wet, den Burgemeester bij ontstentenis van Wethouders te machtigen, alléén, als Burgemeester en Wethouders op te treden," zou kunnen instemmen, is zulks alleen daarom, om dat ook ik de afdoening dezer Gemeentezaak door den Burgemeester, als meer bekend met de plaatselijke toestanden, gewenschter acht, dan door den Commissaris des Konings; niet echter, omdat, zoo als de Wet thans luidt, de kwestie onopgelost zou moeten blijven.

Na aldus het begrip «Burgemeester en Wethouders" te hebben vastgesteld, knoopt zich hieraan onmiddelijk eene andere kwestie vast n. l. de vraag over de persoonlijke aansprakelijkheid van dit college, waar het krachtens Art. 126 optreedt als Agent van het Rijks- of Provinciaal-Gezag. Het geldt hier n. l. de vraag: 1°. of men de leden van dit lichaam persoonlijk voor hunne handelingen kan aanspreken, en 2°. of het college van Burgemeester en Wethouders zelfstandig aansprakelijk is.

Wat het eerste punt betreft, is het antwoord natuurlijk zeer gemakkelijk te geven. Het spreekt toch van zelf dat men de leden van eenig college slechts dan *individualiter* kan verantwoordelijk stellen, wanneer zij buiten den kring hunner bevoegheid tredende en niet in kwaliteit, onrechtmatige handelingen verrichten, waarbij men dan echter ook niet vergete, dat men in zulk een

---

ter verdediging van dit stelsel, dat er bij deze oplossing geen gevaar bestaat, dat het verband tusschen wetgeving en uitvoering zal verbroken worden, daar toch de Burgem. èn als hoofd van het Dagelijksch Bestuur èn als van regtswege voorzitter der raadscommissie bij Art. 166 bedoeld, een ruim aandeel in het ontwerpen en aanbieden der verordeningen heeft, terwijl bovendien de Burgemeester ook nog meestal lid van den Raad is. Het opnemen van eene dergelijke bepaling in de Wet, zou naar de meening van de Red. voorts een groote prikkel voor de Gemeenteraden zijn, om steeds voor een voltallig college van Dagelijksch Bestuur te zorgen.

geval eene actie instelt tegen de **p e r s o n e n**, die toevallig op dat oogenblik, een dergelijk lichaam vormden, maar niet tegen het **c o l l e g e** zelf.

Vraag 1 is dus ontkennend te beantwoorden [1]).

De oplossing der tweede vraag, hierop neerkomende, of men het college van Burgemeester en Wethouders **z e l f a l s z o o d a n i g**, dan wel als **v e r t e g e n w o o r d i g e r** van Rijk, Provincie of Gemeente moet aanspreken, scheen minder voor de hand te liggen, althans het vrij bekende proces, het Dagelijksch Bestuur der Gemeente Bedum aangedaan, levert daarvan het beste bewijs. De zaak was vrij eenvoudig. Burgemeester en Wethouders hadden nl. in October 1879 een' muur, als in strijd met de bepalingen van een Provinciaal reglement te ver op een openbaar voet- en jaagpad uitgebouwd, doen afbreken. De eigenaar, die hiermede geen genoegen wilde nemen, wendde zich, vermeenende dat Burgemeester en Wethouders buiten hunne bevoegdheid hadden gehandeld, tot de Arrondissements-Rechtbank van Groningen, en stelde, op grond dat Burgemeester en Wethouders door zonder voorafgaand vonnis den muur te hebben doen aantasten, een' onrechtmatigen greep in het eigendomsrecht van een ander gedaan hadden, eene actie tot schadevergoeding tegen het **c o l l e g e v a n B u r g e m e e s t e r e n W e t h o u d e r s** in. De Rechtbank verklaarde [2]) echter eischer niet ontvankelijk

---

1) Zoo had ook de Hooge Raad, bij Arrest van 2 April 1880, verkondigd:

„dat in het algemeen de handeling van een bestuurder van een zedelijk lichaam, werkzaam binnen den formeelen kring zijner bevoegdheid, als wettig orgaan van dat lichaam, niet anders kan worden beschouwd dan als eene daad van den rechtspersoon, waarin diens wil zich openbaart, niet als eene persoonlijke, op eigen verantwoordelijkheid gepleegde en hem in privé aansprakelijk stellende daad van den bestuurder.

2) Bij vonnis van 12 Nov. 1880. Zie *W. v. h. R.* N°. 4653.

in zijn eisch, daar, wijl de gedaagden hadden gehandeld ter uitvoering van het Provinciaal reglement betreffende een gemeentebelang en dus geheel binnen den kring hunner bevoegdheid, de Gemeente en niet het college van Burgemeester en Wethouders, had moeten gedagvaard worden, en veroordeelde derhalve eischer in de kosten van het geding.

Op den 7[den] December 1880 kwam de zaak voor het Gerechtshof te Leeuwarden [1]). Dit rechtscollege toonde eene geheel andere opvatting van de kwestie te hebben, waar het, 't vonnis van de Arrondissements-Rechtbank van Groningen vernietigende, de eischers (nu appellanten) ontvankelijk verklaarde in hunne actie tegen de geintimeerden, in hunne hoedanigheid van college van Burgemeester en Wethouders, doch niet tegen hen in privé. Het Hof achtte dus niet de Gemeente of de Provincie, maar het college van Burgemeester en Wethouders zelfstandig aansprakelijk. Op hunne beurt namens thans Burgemeester en Wethouders, hiermede geen genoegen, en de eindbeslissing van den Hoogen Raad op 12 Januari 1883 was daarvan het gevolg [2]). De Advocaat-Generaal Mr. Polis, wees er in zijne conclusie op, dat Burgemeester en Wethouders niet vormen een zedelijk lichaam bestaande in en naast de Gemeente, maar met den Raad, het bestuur der Gemeente uitmaken, en dat, wanneer Burgemeester en Wethouders in hunne kwaliteit handelen, zij dit dan doen òf als vertegenwoordigers der Gemeente, wier orgaan zij zijn òf als agenten van het hooger Ad-

1) Zie *W. v. h. R.* No. 4777.
2) Zie *W. v. h. R.* No. 4868.

ministratief gezag, zoodat voor hunne handelingen in het eerste geval de Gemeente; in het tweede, het Rijk of de Provincie, in wier belang zij gehandeld hebben, aansprakelijk is. Zoo had het toch ook de Hooge Raad bij zijn Arrest van 24 Juni 1881 beslist. Burgemeester en Wethouders, als Dagelijksch Bestuur der Gemeente, in rechten aansprakelijk te stellen voor handelingen, door hen als zoodanig verricht, zou derhalve eene grove miskenning van Art. 126 der Gemeentewet mogen heeten. Uit dit Art. blijkt toch voldoende, dat Burgemeester en Wethouders niet zijn een zelfstandig zedelijk lichaam, maar bestuursorgaan en het, ter zake van eene onrechtmatige, door Burgemeester en Wethouders in hunne kwaliteit verrichte daad, toekennen van eene actie tegen het college van Dagelijksch Bestuur, eene geheel verkeerde toepassing van Art. 1401 B. W. zou wezen. Dit Art. legt toch de verplichting tot schadevergoeding op aan dengene door wiens schuld de schade veroorzaakt is, en dus, waar die schade veroorzaakt is door eene daad van Burgemeester en Wethonders als zoodanig, aan het lichaam, dat geacht moet worden door Burgemeester en Wethouders te hebben gehandeld.

De Hooge Raad vereenigde zich geheel met deze zienswijze; bevestigde het arrest van het Hof van Leeuwarden alleen voor zoover dit de persoonlijke aansprakelijkheid der leden van het Dagelijksch Bestuur had ontkend, doch verklaarde overigens, in overeenstemming met het vonnis der Groningsche Rechtbank, de oorspronkelijke eischers niet ontvankelijk, op grond dat: «al betrof het hier ook eene zoodanige medewerking als in Art. 126 is bedoeld, de ontvankelijkheid der vordering daaruit niet zou kunnen

worden afgeleid [1]), omdat ook dat Art. aan de genoemde colleges geene rechtspersoonlijkheid verleent, en daaruit dus alleen kan worden afgeleid, dat in zoodanige gevallen niet, gelijk in den regel, de Gemeente, maar de Provincie of het Rijk, door Burgemeester en Wethouders vertegenwoordigd en door hunne handelingen verbonden wordt.

Aldus de beslissing van den Hoogen Raad.

Het college van Burgemeester en Wethouders is dus geen zelfstandig zedelijk lichaam, maar slechts naar gelang van omstandigheden, het uitvoerend orgaan van Rijk, Provincie of Gemeente, en Burgemeester en Wethouders hebben dus zeer zeker niet het recht, om uit eigen hoofde burgerlijke handelingen aan te gaan.

Op eene vraag dus in de *Gemeentestem* [2]) gedaan, in hoeverre Burgemeester en Wethouders van zekere Gemeente bevoegd waren, een aan hen vermaakt legaat, om dít naar hun oordeel en beste weten ten bate van het m. u. l. onderwijs te besteden, te aanvaarden", werd dan ook door de Red. zeer te recht geantwoord, dat Burgemeester en Wethouders niet bevoegd waren, als zelfstandig college uit een testament te genieten, daar het college van Burgemeester en Wethouders, slechts als Dagelijksch Bestuur der Gemeente of wel, in bijzondere gevallen, als uitvoerder van Wetten enz. kan optreden, maar nimmer als physiek persoon of als zedelijk lichaam.

---

[1]) De andere partij had hiertegen aangevoerd, dat zij niemand anders dan de eischers in hunne kwaliteit kende en gemeend had, dat zij, om in eene vordering op grond van Art. 1401 ontvangen te kunnen worden, niet het Adm.-rechtelijk vraagstuk had te onderzoeken, op welk bijzonder hiërarchisch standpunt van bestuur, dit college zich ten haren aanzien had geplaatst.

[2]) N°. 1635.

Dat eindelijk ook, wanneer volgens Art. 126 door den Raad tot de uitvoering van eene zaak van Rijks- of Provinciaal belang, moet worden medegewerkt, dit optreden als eene handeling van Rijk of Provincie moet worden beschouwd, behoeft hier natuurlijk geen betoog. Ook de Raad is in dat geval slechts orgaan en geen zelfstandig lichaam [1]).

Uit die eigenaardige positie, waarin soms de Raad en altijd het college van Burgemeester en Wethouders ver-

---

1) Eene dergelijke beslissing werd ook door den Hoogen Raad bij Arrest van 30 Juni 1882 (*W. v. h. R.* N°. 4796) genomen. De Gemeenteraad van Groningen had n. l. als eigenaar van een achtvoetspad, dat op den legger der wegen als voetpad voorkwam, de Gemeente Hoogezand gedagvaard om te worden verboden, dat pad hetwelk door de eigenaresse, (de Gemeente Groningen) tot jaag- en trekpad, ten behoeve van het scheepvaartverkeer, was bestemd, als een publiek voetpad te behandelen of haar in de gebruiksaanwending als jaag- en trekpad, te belemmeren of te hinderen, met last om weg te ruimen, de daar van harentwege geplaatste borden, alsmede om te worden veroordeeld tot vergoeding van kosten, schaden en interessen, door hare wederrechtelijke daad berokkend.

Burg. en Weths. van Hoogezand beweerden daartegenover (hetgeen door het Hof van Leeuwarden niet was aangenomen, evenmin als door de Arr. Rechtbank van Winschoten, bij beslissingen vau 14 Sept. 1881 en 25 Febr. 1880), dat de Gemeente Hoogezand niet aansprakelijk was voor handelingen, die zij niet ten dienste der Gemeente verrichtte. De legger wordt n. l. niet vastgesteld krachtens een voorschrift van eene gemeenteverordening, uitvloeisel van de Gem. Wet, maar ten gevolge van een Prov. reg.l, uitvloeisel van de Prov. Wet; zoodat het hier dus geene gemeentelijke zaak, maar een Prov. belang geldt, waarvoor de Gemeente niet in rechten kan worden geroepen.

De Hooge Raad nu:

„O., dat blijkens Art. 126 der Gem. Wet, Burg. en Weths. en ook de Raad niet altijd alleen handelen als vertegenwoordigers der Gemeente, maar dat de medewerking van den Raad, blijkens al 2 van dat Art. kan worden ingeroepen tot uitvoering bepaaldelijk ook van Prov. verordeningen;

„O, dat dit geval zich hier heeft voorgedaan, waar de Raad eener Gemeente den legger der wegen in die Gemeente heeft vastgesteld, ingevolge de opdragt daartoe aan den Raad gedaan door een Prov. reglement, krachtens de hun bij de Grondwet gegeven macht, vastgesteld door Prov. Staten, die als zoodanig niet handelen in het belang eener Gemeente, maar in het belang der Provincie, waarvan alleen de behartiging hun bij de Artt. 131 en 192 der Grondwet is opgedragen;

„O., dat de Raad der Gemeente Hoogezand, derhalve in deze niet heeft gehandeld als die Gemeente vertegenwoordigende, maar als uitvoerder der bevelen der Prov. Staten, bij Prov. verordening in het belang der Provincie gegeven, en derhalve namens de Provincie;

„O., dat het middel derhalve is gegrond, weshalve het bestreden arrest

keert, volgt dan ook, om hiermede onze beschouwingen over het begrip „Burgemeester Wethouders" volgens Art. 126 der Gemeentewet, te besluiten, dat, wanneer iets ter regeling aan het college van Dagelijksch Bestuur is toevertrouwd, dit niet het recht heeft, deze bevoegdheid weder aan anderen over te dragen [1] [2].

Dit verbod van overdracht van bevoegdheden is toch

---

en het bij dat arrest bevestigde vonnis, behoort te worden vernietigd, en de verweerder in cassatie, in zijne bij zijne oorspronkelijke dagvaarding tegen de eischers in cassatie ingestelde vordering, moet worden verklaard niet ontvankelijk;

„Vernietigt enz." —

Zie ook in gelijken zin: van den Honert. *Gemengde Zaken XXXIII* blz. 150, dat de Gemeente niet aansprakelijk is voor handelingen, gedaan door Burg. en Weths., ter uitvoering van voorschriften, van het door den Koning goedgekeurd Prov regl. van Noord-Brabant op de waterleidingen.

1) In *Gemeentestem* N°. 1618 vraagt H. V. „Het Prov. regl. op de wegen en voetpaden in Overijssel bepaalt in Art. 16, dat de gem.-besturen moeten toezien op het onderhoud der wegen en voetpaden, terwijl Art. 13 van het regl. op de waterleidingen bepaalt, dat aan de zorg van Burg. en Weths., volgens Art. 179 der Gem.-Wet, wordt opgedragen, het voeren van schouw over alle waterleidingen in de Gemeente. Dat woord zorg dient men m. i. zóó op te vatten, dat men zelf moet handelen, waar onwilligen, na bekeuring en aanschrijving, de bevonden gebreken niet herstellen; immers, men kan toch wel niet de bedoeling gehad hebben om B. en W. als veld- en boschwachters door heggen, struiken en bosschen te laten kruipen en door wateren te doen waden om waterleidingen te schouwen? Ik meen dat de schouwing der waterleidingen redelijkerwijze aan gemeente-veldwachters, moet en kan worden opgedragen." —

In antwoord hierop zegt de Red: „Het regl. draagt aan B. en W. eene bepaalde taak op, zij moeten die zelve verrichten: overdracht van verplichtingen is in het Adm. recht niet geoorloofd. Alleen mogen B. en W. zich bij de volvoering van die taak laten bijstaan.

2) De H Raad deed op 3 Mei 1883 uitspraak in de zaak van iemand, die geweigerd had te voldoen aan eene oproeping als nachtwacht (persoonlijke dienst) hem door den Burgem. gedaan, op grond, dat de Raad onbevoegdelijk die macht had gedelegeerd aan den Burg. (Art. 3 van de verord. van Borger van 28 Dec. 1880) en:

„O., dat alzoo te recht bij het bestreden vonnis is aangenomen, dat de Raad der Gem. Borger was onbevoegd om de hem in Art. 193 der Gem. W. opgedragen regeling, bij Art. 3 zijner verordening, over te dragen op den Burgemeester;

„O., dat mede te recht door den kantonrechter is beslist, dat de oproeping van den gereq. tot dienstpraestatie, waar de duur van den dienst niet, althans niet door het daartoe bevoegd gezag, was geregeld, een wettigen grondslag miste, en dat alzoo het niet voldoen aan die oproeping ook geene strafbare overtreding van Art. 7 der voormelde verordening opleverde

„Regtdoende enz. (zie *Gemeentestem* N°. 1700)."

een der eerste beginselen van het administratief recht[1]), en dus wel *a fortiori* toepasselijk op een lichaam, dat, zooals het college van Burgemeester en Wethouders, in alle opzichten slechts een afgeleid gezag bezit[2]).

III.

Het begrip geweigerd.

Hierbij is de groote vraag deze: bestaat de weigering eerst dan, wanneer het uitvoerend lichaam bepaald verklaard heeft, dat het niet wil medewerken, of kan zij ook

---

1) Zoo dankt ook bijvoorbeeld de Gemeenteraad zijne bevoegdheid, om het doen van enkele benoemingen aan Burgemeester en Wethouders over te dragen, aan de stellige bewoordingen der Wet. Zonder de bepaling van Art. 145 der Gemeentewet, zou eene dergelijke overdracht onmogelijk zijn.

2) In de praktijk werd echter de grens tusschen de bevoegdheden van het Dagelijksch Bestuur en van den Raad, nog al eens overschreden, en deden beide colleges elkander van tijd tot tijd opdrachten, die met het hierboven verkondigd principe, ten eenemale in strijd waren. Te recht klaagde dan ook de *Gemeentestem* van 30 Mei 1870 (N°. 974): „Niet zelden worden nog de attributen van den Gemeenteraad en die van B. en W. met elkander verward en aan het wetgevend gezag toegekend, wat aan het uitvoerend gezag toekomt en omgekeerd. Het schijnt ons toe, dat tegen dergelijke verwarring niet genoeg opgekomen, en wegens de nadeelige gevolgen daarvan, gewaarschuwd kan worden."

Om ons tot een enkel voorbeeld te bepalen, vermelden wij hier slechts eene verordening in zekere Gemeente naar aanleiding van de begrafeniswet gemaakt, waarbij voor het bouwen van grafkelders, het oprichten van gedenkteekenen en het aanleggen van graven en boomen op de algemeene begraafplaats, de toestemming van den Gem. Raad als verplichtend werd voorgeschreven. Van die verordening werd vernietiging gevraagd en Ged. Staten, merkten op: „dat het geven van de gevorderde toestemming en van die meer bijzondere voorschriften, slechts de toepassing was van de verordening op bijzondere, zich voordoende gevallen en alzoo te beschouwen was, niet als wetgeving maar als uitvoering, die niet aan den Raad maar aan B. en W. toekwam, en derhalve de door den Gem.-Raad van X uitgevaardigde verordering, was te beschouwen, als strijdig met Art. 179 a der Gem. Wet.

De Min. van Bin. Zaken was het hiermede, in zijne missieve van 2 Mei 1870 No. 254 2e afd. niet eens, waar hij schreef: „de Raad kan bij zijne verordeningen in meer of minder bijzonderheden treden en hiervan is dan afhankelijk, wat als uitvoering te besehouwen is. Heeft de Raad zich zelven in bepaalde gevallen de beslissing voorbehouden, dan behoort ook dit tot de uitvoering der verordening in Art. 79a der Gemeentewet bedoeld." — Dit was dezelfde fout, als die voorkwam in de Min. missieve

gelegen zijn in het telkens en herhaaldelijk uitstellen der gevorderde medewerking?

Ik geloof, dat ook hier het antwoord niet twijfelachtig

---

van 30 April 1857, waarin werd gezegd: „dat indien de Raad het wilde, hij in zijne verordening alles kon regelen, zoodat er voor B. en W. bijna niets ter uitvoering overbleef. terwijl het hem, aan den anderen kant, evenzeer vrijstond, om veel aan het uitvoerend gezag over te laten en zelf alleen het volstrekt noodige te bepalen." —

Eene dergelijke beschouwing is nat. onhoudbaar want wel verre, dat uitvoering alles zoude wezen, wat de wetgevende macht goed vindt aan de uitvoerende macht op te dragen, en wetgeving alleen datgene, wat de wetgevende macht aan zich ter regeling voorbehoudt; is wel degelijk *a priori* het terrein van wetgeving (dat van den Raad) en van uitvoering (dat van B. en W.) te bepalen.

Het eerste is een atribuut van den Raad het tweede dat van het uitvoerend bewind, en de Raad kan eene daad van wetgeving niet tot eene daad van uitvoering maken, door die aan B. en W. op te dragen Evenmin kan ook een punt van uitvoering der verordening aan het wetgevend gezag toekómen. De verwarring zou ander niets te overzien zijn; overal waar de Raad het Dagelijksch Bestuur geen vertrouwen schenkt of nu eenmaal zelf alles wil besturen, kan het laatstgenoemd college wel geheel thuis blijven. Door, zooals de Minister scheen te willen, aan iedere macht in den Staat eenvoudig die bevoegdheid toe te kennen, welke zij zelve zich gelieft aan te matigen, in plaats dat die bevoegdheid door den Staat wordt aangewezen; door aldus den Raad op den zetel van den algemeenen Wetgever te plaatsen, worden de eerste staatsrechtelijke grondbeginselen prijsgegeven en de noodzakelijke orde en de kracht van het bestuur, door verschillende machten uit te oefenen, vernietigd.

Ook Ged. Staten namen met deze missieve van den Min. geen genoegen en onderwierpen de zaak aan de beslissing des Konings. Blijkens eene aan den Gem. Raad medegedeelde missieve van den Min. van Binnl Zaken van 2 Sep. 1871 N°. 164 2e Afd. vond Z. M. evenwel geen grond voor vernietiging van de bestreden bepaling (zie het bijgevoegd Advies van den Minister, medegedeeld *Gemeentestem* N° 992.

Het uitstapje van den Raad op het gebied der uitvoerende macht was dus van hoogerhand goedgekeurd.

Als een tegenhanger zij hier nog ten slotte medegedeeld hoe een andere Gem. raad (15 Sept. 1873) eene verordening tegen besmettelijke ziekten vaststelde, waarin o. a. eene bepaling voorkwam, houdende bevoegd ververklaring van B. en W., om te verbieden aan kinderen uit woningen, waar de kinkhoest zich openbaarde, om scho'en te bezoeken, en aan onderwijzers of onderwijzeressen, om die kinderen in hun scholen toe te laten; verder werd voorgeschreven, dat B. en W. dit verbod zouden opheffen, na verloop van 8 dagen, nadat de ziekte volgens schriftelijke verklaring van een geneeskundige uit de woning was geweken, en eindelijk werd ook, niet alleen hij die deze verordening, maar ook hij die het krachtens voormelde bepaling door Burg. en Weths. uit te vaardigen verbod overtrad, met straf bedreigd (zie *Gemeentestem* N°. 1146.)

Ook tegen dit besluit kwamen Ged. Staten, op grond, dat de Raad alleen zijn eigen verordeningen, maar niet die van B. en W. kan strafbaar stellen, bij den Koning in verzet

Dit nu was een uitstapje van de uitvoerende, — op het gebied der wetgevende macht.

kan zijn. Ja, zeer zeker acht ik een herhaaldelijk uitstellen, volkomen op eene lijn te plaatsen met eene ronde weigering, mits er natuurlijk voor dat uitstel geene aannemelijke reden besta. Men moet dit wel in het oog houden, want, hoe verkeerd het ook zoude zijn om aan een Raad de bevoegdheid toe te kennen, de toepassing der Wet onmogelijk te maken door zich eenvoudig maar niet te verklaren, zoude het echter nog oneindig meer met den geest van ons gemeentewezen in strijd zijn, als de Hooge Regeering het in het hare hand had, om, onder het voorwendsel dat de Raad weigerde mede te werken, elk nauwgezet onderzoek van dat college onmogelijk te maken. Dikwijls toch kan de aan den Raad opgedragen last van dien aard zijn, dat ook zelfs bij den besten wil om de Regeering in de uitvoering van eene Wet of verordening te steunen, een herhaald uitstel, tot het houden van een nader onderzoek of tot het bekomen van meerdere inlichtingen, noodzakelijk is. En ook zelfs dan, wanneer de gronden, die den Raad tot een dergelijk dralen bewegen, op eene eene verkeerde opvatting mochten steunen, zou men niet aan toepassing van Art. 126 al. 2 mogen denken.

Waar ligt dus het criterium?

Dit is niet gemakkelijk aan te geven, maar naar mijne meening, moet men zich in deze geheel op de goede trouw der algemeene Regeering verlaten, en het als zeker aannemen, dat deze voorzeker slechts dan, wanneer voor het herhaalde uitstel geen ander motief bestaat dan de zucht om de zaak te rekken en op de lange baan te schuiven, tot de toepassing van Art. 126 al 2, dat toch altijd een *ultimum remedium* moet blijven, zal over gaan. Bovendien wordt ook hier, evenals wij vroeger

zagen bij het trekken van de grens tusschen hetgeen is van Rijks, Provinciaal of Gemeente belang, in de ministerieele verantwoordelijkheid een waarborg geschonken tegen eene ongepaste, met den geest onzer wetgeving strijdende bemoeizucht der Centrale Regeering.

Eenen grooteren waarborg kan ons de Wet, waar bij dergelijke zaken, in het belang der goede orde, de algemeene Regeering de handen steeds geheel vrij moet hebben, niet schenken; haar in deze materie te veel te willen binden, zou èn voor het algemeen èn voor het plaatselijk belang de nadeeligste gevolgen met zich kunnen brengen.

Het is, naar mijn gevoelen, steeds eene ongezonde opvatting van ons gemeenterecht geweest, waar men, steeds ijverende, om de vrijheid der algemeene Regeering zooveel mogelijk te beperken, duidelijk aantoont meer vertrouwen in het beleid en de goede trouw der plaatselijke regeering, dan in die van het algemeen gezag, te stellen [1]).

Op dien grond, geloof ik dan ook, dat, toen b. v. in de gemeente Born [2]) de Raad, om een nieuw gekozen raadslid te weren, op voorstel der Commissie, aan wier handen het onderzoek der geloofsbrieven was toevertrouwd, voordurend eene definitieve beslissing wist te ontwijken, zoodat de zaak langer dan 17 maanden hangende bleef, deze lijdelijke houding zeer zeker als eene weigering tot medewerking aan de uitvoering der Gemeentewet [3]) is te beschouwen. De geheele geest der Wet, toont toch dui-

1) Waar men, bij de onmogelijkheid, om den volkomen middenweg te vinden, gevaar loopt naar de eene of andere richting over te hellen, blijf ik, gelijk ik ook reeds in de Inleiding zeide, van de twee kwaden het minste kiezende, eene 'n weinig te ver gedreven centralisatie steeds verre verkiezen boven eene 'n weinig te ver gedreven plaatselijke ongebondenheid.

2) Zie *Gemeentestem* N° 996.

3) Nogmaals herhaal ik hier, dat ik ook de Gemeentewet zelve ondér de algemeene uitdrukking wetten van Art. 126 begrijp.

delijk aan, dat men in deze aangelegenheid juist eene spoedige afdoening van zaken wenschte [1]), terwijl ook het belang der Gemeente zelve vordert, dat, wanneer eenmaal de kiezers hun wil verklaard hebben, daaraan spoedig uitvoering worde gegeven, opdat de Raad niet langer dan noodig beneden het wettelijk cijfer blijve. In een dergelijk geval [2]) dus, is het bij mij aan geene twijfel onderhevig, dat een niet handelen met een weigering is gelijk te stellen [3]), zoodat ook bij deze kwestie de middelen, ons door de Wet bij eene weigering tot medewerking geschonken, zeer zeker toepasselijk zijn [4]).

IV.

De uitdrukking »in iets voorzien."

In een zeer lezenswaardig opstel van Mr. W. R. Boer [5]), naar aanleiding van een werkje van den heer S. Blaupot

---

1) Vooral, waar het, zooals hier 't geval was, eene gemeenteraadsverkiezing geldt, waarbij. daar er in den regel maar één stembureau is en de verkozene in de Gemeente moet wonen, het onderzoek der geloofsbrieven weinig moeilijkheden kan opleveren.

2) Dit blijkt o. a. uit Art. 34 Prov. Wet dat aan Ged. Staten slechts 14 dagen schenkt, om, in hooger beroep, over de geldigheid eener verkiezing uitspraak te doen.

3) Zoo antwoordde ook de Red. der *Gemeentestem* (No. 1660) op de vraag, wat er geschiedt, als de Raad, door zich van stemming te onthouden, de noeming van een onderwijzer onmogelijk maakt: „dat, wanneer de meerderheid van den Raad, door zich van medestemming te onthouden, de benoeming van een onderwijzer onmogelijk blijft maken, de Raad geacht moet worden zijne medewerking te weigeren tot uitvoering der Wet (Art. 28 al. 6 onderwijswet) en dat, bij gevolg de benoeming uit de voordracht moet geschieden door Burg. en Weths., terwijl zij, indien ook deze in gebreke blijven, door den Comm. des Konings kan worden gedaan." —

4) Ook de Regeering vatte dit in 1862, zoo op. Te Breskens was nl. de Raad nalatig gebleven, eene bepaalde weigering bleek niet, de gemeenterekening vast te stellen. De Burgemeester wilde Art. 126 al. 2 toepassen, maar ook de Weths. wilden niet medewerken. De zaak kwam voor den Minister, en had deze al bezwaar tegen de toepassing der Art. 126 al. 2 en 127, was zulks om eene andere reden, en niet, op grond, dat de Raad zijne medewerking niet uitdrukkelijk geweigerd had.

5) *Bijdragen tot de kennis van het Staats-Provinciaal- en Gemeente-bestuur in Nederland.* 1868 XIV blz. 436.

ten Cate, Inspecteur van het Lager Onderwijs, wordt, nadat schrijver eenige bedenkingen tegen de in het boek van den heer B. t. C. verkondigde toepasselijkheid van de Artt. 126 en 127, voor het geval dat de Raad zich van stemming bij de benoeming van een onderwijzer onthoudt [1]), heeft opgeworpen, vervolgens de vraag gesteld: wat men onder

1) Schr. acht het n.l. lang niet zeker, d t, bij weigering van den Raad om die benoeming te doen, B. en W. krachtens Art. 126 al 2 kunnen optreden, waar hij zegt: „De zaak schijnt ons *discutabel*, Art. 22 Schoolwet, *posterieur* aan de oudere Gem. Wet, eischt bepaald benoeming door den Raad. Kan deze speciale bepaling eener latere Wet nu toch geheel krachteloos worden gemaakt door een meer algemeen voorschrift der oudere Gem. Wet? Daarenboven zegt Art. 126 al. 2 slechts, dat wanneer de Wetten enz. bepaalde medewerking van den Raad eischen en die door dezen geweigerd wordt, B. en W. daarin voorzien. Wat is hier weigeren? Eene formele verklaring of een bloot nalaten? Dit laatste is, vooral bij een openbaar college, moeilijk te onderscheiden van een eenvoudig verdagen of uitstellen." —

In de *Gemeentestem* N°. 883 antwoordde de Red. op het bezwaar dat Art. 122 der schoolwet *posterieur* is aan de Gemeentewet: „Art. 126 is geplaatst in de Afdeeling die over de bevoegdheid der Gemeentebesturen handelt, en voorschriften geeft, waarnaar die besturen zich bij de uitoefening hunner bevoegdheid te gedragen hebben. Het doet niets ter zake of die bevoegdheid voortvloeit uit wetten enz., die bij de uitvoering der Gemeentewet reeds bestonden, dan wel eerst na dat tijdstip zijn tot stand gekomen Daarom kan hier niet in aanmerking komen de omstandigheid, dat de Gemeentewet ouder is dan de Onderwijswet.

Evenmin kan, dunkt ons, gewigt worden gehecht aan de tegenstelling van meer algemeen voorschrift en speciale bepaling, omdat Art. 126 juist ten doel heeft in elk speciaal geval, waarin eene Wet enz. uitgevoerd moet worden, te verzekeren, dat die uitvoering niet achterwege blijft. Die speciale bepaling van Art. 22 der Schoolwet wordt dan ook niet krachteloos gemaakt door Art. 126, zij blijft in wezen, maar verkiest de Raad aan de hem daarbij opgelegde verpligting niet te voldoen, dan moet de algemeene regel van al. 2 gelden." —

Wat het tweede bezwaar aangaat, zegt de Red.: „dit is ongetwijfeld waar, en toch kunnen er gevallen zijn, waarin eene bepaalde weigering van den Raad om ter uitvoering van eene Wet enz. mede te werken, te constateren is. Zoo was aan den Raad der Gemeente Castricum, aan Burg. en Weths. eene voordragt aangeboden, bestaande uit drie kandidaten, die op het vergelijkende examen de meeste blijken van bekwaamheid hadden gegeven; de Raad weigerde echter daaruit een hoofd-onderwijzer te benoemen en besloot, dat op de voordragt nog twee andere personen, die aan het examen hadden deelgenomen zouden geplaatst worden; toen nu de Raad, ondanks de vernietiging van zijne beslissing bij Koninkl. Besl. v. 12 Jan. 1860 (*Staatsblad* N°. 4), niettemin bleef volhouden om uit de voordragt van drie personen geene keuze te doen, leed het o. i. geen twijfel of de bepaalde medewerking, die hier van den Raad gevorderd werd ter uitvoering van een wet, werd door hem geweigerd; hier was niet te denken aan een eenvoudig verdagen of uitstellen en daarom moest hier Art. 126 al. 2 gelden." —

de uitdrukking »in iets voorzien" heeft te verstaan. Mag men nu vraagt schr. (om ons tot die benoemingskwestie te bepalen) «de uitdrukking in iets voorzien, zoodanig opvatten, dat daaronder verstaan wordt de verplichting, om eene handeling te verrichten, die de Schoolwet bepaald verboden heeft, door haar uitdrukkelijk aan anderen op te dragen? Beteekent »voorzien" niet veeleer, het treffen van andere maatregelen, waardoor nadeel zooveel mogelijk geweerd wordt?"

Ofschoon ik volgaarne toegeef, dat zeer vaak (vooral in het dagelijksch leven) de uitdrukking »in iets voorzien" gebezigd wordt in den zin, als door Mr. B. aangegeven, geloof ik echter, dat men, met het oog op de omstandigheid, dat de Wet boven alles verlangt de uitvoering harer bevelen gewaarborgd te zien, en het treffen van andere maatregelen om nadeel te voorkomen haar daarbij weinig zou baten, hier in Art. 126 al. 2 onder die woorden niets anders kan verstaan, als doen hetgeen de Raad had behooren te verrichten. Als een ander argument voor deze opvatting verwijst de *Gemeentestem*[1]) naar de geschiedenis der toepassing van Art. 129 der Provinciale Wet, waarin mede die uitdrukking voorkomt[2]), uit welke duidelijk blijkt, dat de ontwerper van beide wetten er denzelfden zin aanhechtte als wij. Toen immers Gedeputeerde Staten van Drenthe weigerden mede te werken tot de uitvoering van het Koninklijk Besluit betreffende het onderwijs der Kolonisten-kinderen te Vledder, werd de

---

[1]) No. 883.

[2]) Dit Art. luidt: „Wanneer de Staten niet, of niet behoorlijk voor de uitvoering der in de Artt. 126 en 127 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zorgen, kan Onze Commissaris door Ons, bij een in het *Staatsblad* te plaatsen, met redenen omkleed besluit, worden gemachtigd om in de uitvoering te voorzien.

Commissaris des Konings in die Provincie, herhaaldelijk en wel o. a. bij de Koninklijke Besluiten van 21 Februari en 22 October 1863 en 6 Maart 1865, allen genomen onder het Ministerie-Thorbecke, gemachtigd, om in de uitvoering te voorzien, en deed hij, ten gevolge dier opdracht, telkens datgene wat Gedeputeerde Staten geweigerd hadden te doen, zonder dat de Minister liet blijken, dat hij daarmede te ver ging.

Er is dus geen enkele grond, om, waar in Art. 129 der Provinciale Wet, de uitdrukking »in iets voorzien" moet worden opgevat als zelf uitvoeren, voor deze in het gelijkluidend Art. 126 der Gemeentewet, eene andere beteekenis aan te nemen.

Ten slotte wordt onze opvatting ook nog bevestigd door Art. 127 der Gemeentewet, dat op het gansche Art. 126 en dus ook op de tweede alinea terugslaande, spreekt: van de aan Burgemeester en Wethouders opgedragen uitvoering.

V.

Kunnen verordeningen ter uitvoering, volgens Art. 126 uitgevaardigd, door den Koning worden geschorst?

Deze vraag wordt door Mr. J. M. Hoog [1]) ontkennend beantwoord [2]) [3]). Schrijver grondt zijne meening op de

---

[1]) *Gemeentestem* No. 864.

[2]) Later is de kwestie in de Tweede Kamer nog eens ter sprake gekomen en werd toen deze bevoegdheid der Regeering door Mr. Godefroy bestreden, terwijl zij in Mr. Oldenhuis Gratama een verdediger vond.

Dat echter door beide heeren niet veel nieuwe argumenten werden te berde gebracht blijkt uit de *Handelingen* 1879–1880, blz. 37 en 38.

Ik meende op dien grond dan ook, voor eene meer uitvoerige bespreking in dit proefschrift, aan het vroegere stuk van Mr. Hoog de voorkeur te mogen geven.

[3]) Jhr. Mr. J. Roëll acht daarentegen in een hoogst belangrijk opstel, *Bijdragen* XXIV (1881) blz. 92-117, het recht des Konings om ook besluiten,

bewoordingen van Art 140 der Grondwet, hetwelk, na de regeling en het bestuur der gemeente-huishouding aan den Raad te hebben opgedragen, zegt: «op de verordeningen welke de Raad te dien aanzien maakt, is Art. 133 (het recht van schorsen of vernietigen) van toepassing. De woorden »te dien aanzien" slaan terug op de gemeentehuishouding en Mr. H. heeft in de geschiedenis der grondwetsherziening niets gevonden, waaruit kon blijken dat het de bedoeling was, dat de Koning ook verordeningen die geen onderwerp van gemeentehuishouding regelen, maar tot uitvoering van wetten enz. strekken, zou kunnen schorsen of vernietigen. «Bovendien," — zegt hij — «zie ik ook niet de noodzakelijkheid zoozeer in, om die bedoeling aan te nemen, wanneer men aanneemt, dat de gewone wetgever ook op andere wijze dan door de vernietiging, de overeenstemming der plaatselijke verordeningen met de Wet en het algemeen be-

---

ter uitvoering van Art. 126 uitgevaardigd, te schorsen, boven alle bedenking verheven, hoewel hij de *sedes materiae* niet in Art. 140 der Grondwet, welk Art. hij volkomen in den geest van Mr. Hoog, interpreteert, maar elders zoekt: „Waartoe toch zoude het kunnen dienen", zegt hij, „welken redelijken grond zoude het hebben gehad, dat vernietigingsregt des Konings in de Grondwet, óók uit te strekken tot andere besluiten der plaatselijke besturen, waar de Grondwet zelve zich niet met de vraag inliet — wel ten opzigte der Staten door haar beslist — òf er zoodanige besluiten zouden zijn." Schr. komt dus tot de conclusie „dat de vraag, welke de bevoegdheid des Konings zoude zijn, ten opzigte der schorsing en vernietiging van andere besluiten dan die betrekkelijk de regeling en het bestuur der huishouding van de Gemeente, eerst te pas kon komen en beslist worden in de Wet, welke verder de bevoegdheden der Gemeente-besturen zoude regelen, bedoeld in Art. 138 der Grondwet" In die Wet (onze tegenwoordige Gemeentewet) en wel in Art. 153 j° Art. 150 ligt dus n. z. m. de oplossing onzer kwestie. Dit Art. verklaart toch, dat de plaatselijke verordeningen, waaronder alle voorschriften en beschikkingen van den Raad en van B. en W. vallen, door den Koning, wegens strijd met de Wet of het algemeen belang, kunnen worden geschorst of vernietigd.

Ook deze oplossing — al acht ik haar niet, gelijk de heer Roëll de eenig mogelijke — beslist onze vraag volkomen. Zie voorts ook Mr. J. T. Buijs t. a. p. D II blz. 197, die insgelijks Art. 140 zeer eng opvat.

lang kan verzekeren. En dit schijnt inderdaad met de verordeningen, die ons bezig houden, het geval. Art. 127 der Gemeentewet voorziet in het geval, niet alleen dat de gemeentebesturen niet, maar ook dat zij niet behoorlijk voor de uitvoering van Wetten enz. zorgen. De Commissaris der Konings zal dan nl. kunnen optreden."

De Red. der *Gemeentestem,* welke, evenals Mr. van Oosterwijk [1]), de meening was toegedaan, dat Art. 140 der Grondwet [2]) zoo ruim is op te vatten, dat daaronder ook vallen de door den Raad, krachtens Art. 126, ter uitvoering van Wetten enz. gemaakte verordeningen, bestrijdt de redeneering van van Mr. H. en vindt, erkennende dat de geschiedenis der Grondwetsherziening over deze zaak niets bevat, juist omdat die woorden «te dien aanzien" niet zijn toegelicht, het zeer gewaagd, alleen op grond van die uitdrukking, s' Konings recht van vernietiging tot huishoudelijke verordeningen te beperken. Bovendien zou de Wetgever dan zeer inconsequent [3]) zijn geweest, want ook de Wetgevende macht der Provinciale Staten, is, evenals die der Gemeenteraden, van tweëerlei aard, zij regelen en besturen het Provinciaal huishouden en zij voeren de Wetten uit; al hunne besluiten echter, onverschillig tot welk der beide groepen zij nu behooren, kunnen volgens Art. 133 der Grondwet door den Koning worden geschorst of vernietigd. Hier is dus geene beperking tot de verordeningen, alleen betrekkelijk tot het Provinciaal huishouden. «Het is dus", zegt de Red. — «niet aan te nemen dat de Grondwet, aan

---

1) blz. 575-576.

2) Art. 140: Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der Gemeente overgelaten. Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Prov. Staten moet mededeelen is Art. 133 van toepassing.

3) Mr. Roëll ontkent die inconequentie. Zie boven blz. 157, noot 3a

den Raad als het ware een vrijbrief zou hebben gegeven om, waar hij verordeningen maakt ter uitvoering van Wetten, straffeloos de Wet te overtreden of het algemeen belang te schenden. Het hoofdbeginsel onzer Grondwet is toch, dat Koning, als hoofd van het uitvoerend gezag, is in de eerste plaats de handhaver der Wet en het algemeen belang." —

Deze wederlegging schijnt mïj volkomen juist.

Minder gelukkig is echter het blad in zijne bestrijding van de de toepasselijkheid van Art. 127, waar het in hoofdzaak zegt: Art. 126 al. 2 draagt, in geval de Raad eene van hem gevorderde medewerking tot uitvoering eener Wet weigert, aan Burgemeester en Wethouders op daarin te voorzien, en wanneer dezen dit niet of niet- behoorlijk doen, kan de Commissaris des Konings ingevolge Art. 127 optreden. Dat Art. kan dus alleen te pas komen. wanneer van de zijde van den Raad weigering bestaat, d. i. wanneer hij in het geheel geene verordening tot uit. voering wil maken. Maar wanneer de Raad niet weigert, maar integendeel, en in dat geval verkeeren wij hier, wèl de verordening maakt, doch daarbij de Wet overtreedt of het algemeen belang schendt, kan Art. 127 geene toepassing vinden en is dit Art. geen wapen in de hand van den Commissaris des Konings, om aan den onwettigen toestand een einde te maken." —

Deze redeneering komt mij toch zeer zwak voor. De Red. begint, waar zij Art. 127 citeert, te zeggen, dat de Commissaris des Konings kan optreden, wanneer Burgemeester en Wethouders niet of niet behoorlijk aan hun last voldoen, doch laat er dan onmiddelijk op volgen: «dus d. i. alleen, wanneer er in 't geheel geene verordening is tot stand gekomen." — Of men echter kan

zeggen, dat het uitvoerend college behoorlijk aan zijnen last voldaan heeft, wanneer het wel eene verordening, maar eene strijdig met de Wet of het algemeen belang, heeft gemaakt, — schijnt mij inderdaad nogal twijfelachtig en ik zoude dan ook zeer gaarne door de Red. zien aangegeven, wat zij dan wel onder eene niet behoorlijke uitvoering, onbehoorlijk genoeg om den Commissaris des Konings te doen optreden, verstaat.

Daarentegen is zij weder volkomen in haar recht, waar zij ook een beroep op Art. 159 der Gemeentewet, in deze krachteloos verklaart. De bewering van Mr. Hoog, dat Art. 159 der Gemeentewet [1]) met opzet de woorden «voor zooveel noodig" bezigt, omdat, zooals de Memorie van Beantwoording op dat Art. zegt: «het hier de regeling geldt van onderwerpen van gemeente-huishouding," — geeft hier, hoewel volkomen juist, geen afdoend bewijs. Art. 159 strekt toch alleen daartoe, om de aandacht van den Raad te vestigen op de vraag of er nieuwe voorziening noodig was; dit was natuurlijk bij de andere soort verordeningen niet noodig, want dan kan volgens Art. 126 aan Burgemeester en Wethouders de verplichting worden opgelegd, om opnieuw in 't onderwerp te voorzien, terwijl dan bij weigering Art. 127 kan toegepast worden [2]).

---

1) Art. 159. De Raad of Burgemeester en Wethouders zorgen, in geval van geheele of gedeeltelijke schorsing of vernietiging hunner verordeningen, dat aan Art. 155 of Art. 158 worde voldaan en opnieuw in hetgeen de geschorste of vernietigde bepalingen regelden, voor zooveel noodig is, voorzien.

2) De Wetgever heeft dit dan ook zeer goed ingezien, door eene afzonderlijke bepaling als Art. 174 al 2 Prov. Wet (welk Art. met het oog op de Artt. 127 en 129 Prov. Wet vrij overbodig was) niet in de Gemeentewet op te nemen.

Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 53 ziet echter in die niet-opnam een

De slotsom is dus, dat ook ik Art. 140 der Grondwet, zeer zeker acht uit te breiden tot de verordeningen, op grond van Art. 126 der Gemeentewet gemaakt, en wel, omdat eene dergelijke uitlegging geheel met den geest der Wet strookt, doch zeer zeker niet, omdat, zooals in de *Gemeentestem* werd beweerd, anders de Regeering weerloos tegenover de Gemeente zou staan [1]. Gelijk ik toch reeds boven aantoonde, acht ik het recht der Regeering, om krachtens Art. 127 der Gemeentewet eene gebrekkige verordening, nadat de Raad en vervolgens Burgemeester en Wethouders geweigerd hebben, haar aan de vereischten te doen beantwoorden, door eene betere verordening, die de werking der andere geheel te niet doet, te vervangen, boven allen twijfel verheven.

Daar ik echter ook bij deze kwestie, den kortsten en eenvoudigsten weg, als den besten wensch te beschouwen, meen ik dus, de door mij aan het hoofd dezer Afdeeling gestelde vraag, met een volmondig «ja", te mogen beantwoorden [2].

VI.

Wordt onder het woord, wetten, in Art. 126, ook de Gemeentewet zelve bedoeld?

Ook deze vraag heeft aanleiding tot de meest uiteenloopende beschouwingen gegeven.

---

voldoenden grond, om bij de Gemeentewet eene analoge toepassing onmogelijk te achten.

Onze meening omtrent de overbodigheid van dit Art. 174 al 2 der Prov. Wet, vonden wij echter gedeeld door H. Krabbe. *Beschouwingen over 's Konings recht van sanctie, initiatief, placet en veto. Bijdragen* XXVII blz. 51.

[1]) Ook de toepasselijkheid der Artt. 153 en 150 Gemeentewet, nog eens daargelaten.

[2]) Dat ook de Regeering deze opinie was toegedaan, blijkt uit de hier-

Zoo wordt in het verslag van Zeeland over 1862 [1]) het volgende medegedeeld. «In de Gemeente Breskens, heeft zich het geval voorgedaan, dat de Gemeenteraad aanvankelijk nalatig bleef, om zijne medewerking te verleenen tot de voorloopige vaststelling der rekening van de Gemeente, hem bij Art. 220 der Gemeentewet opgedragen. De leden van den Raad waren daartoe door den Burgemeester driemaal, doch te vergeefs, opgeroepen; ook de Wethouders schenen ongenegen, om in deze te handelen naar het voorschrift van Art. 126 der Gemeentewet, vermits zij in eene daartoe door den Burgemeester belegde vergadering niet waren opgekomen. Dit gaf aanleiding, dat de Burgemeester, die geen lid van den Raad is, zich tot ons wendde met

onder volgende opgave van enkele vb. uit de talrijke reeks van Koninkl. Besl. ter vernietiging, van door Gemeenteraden krachtens Art. 126 uitgevaardigde verordeningen:

1o. Kon. Besl. van 16 Dec. 1858 (*Staatsblad* N°. 85) houdende vernietiging van Art. 2 litt. b., van het reglement op het beheer van het Old-Burgerweeshuis te Sneek, door den Raad der Gemeente Sneek, bij besluit van 3 Nov. 1855 N°. 11, gevolg gevende aan Art. 4 der Wet tot regeling van het Armbestuur, vastgesteld.

2°. Kon. Besl. van 12 Jan. 1860 (*Staatsblad* N°. 4), houdende vernietiging van een besluit van den Gemeenteraad van Castricum, van 24 Nov. 1859, als in strijd met Art. 22 al. 1 der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsbl.* N°. 103).

3°. Kon. Besl. van 12 Jan. 1860 (*Staatsblad* N°. 5) houdende vernietiging van een besluit van den Gemeenteraad van Chaam van 5 Maart 1859 op grond, dat de Raad den hoofdonderwijzer der openbare school in de Gemeente Chaam bij dat besluit heeft ontslagen, en dus in strijd met Art. 22 al. 4 der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsblad* N°. 103).

5°. Kon. Besl. van 25 Aug. 1860 (*Staatsblad* N°. 49) houdende vernietiging van zekere bepaling der verordening, regelende het openbaar lager onderwijs in de Gemeente Deventer van 8 December 1859 als in strijd met Art. 16 al. 2 der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsblad* N°. 103).

5°. Kon. Besl. van 23 April 1861 (*Staatsblad* N°. 24) houdende vernietiging van twee besluiten van den Gemeenteraad van Weert (van 30 Nov. 1860) als in strijd met Art. 16 en 23 der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsblad* No. 103).

6°. Kon. Besl. van 27 Nov. 1861 (*Staatsblad* N°. 101) houdende vernietiging van een beslnit van den Gemeenteraad van Zwolle van 16 Sept. 1861, als in strijd met Art. 22 der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsblad* N°. 103.)

7°. Kon. Besl. van 26 Juni 1862 (*Staatsblad* N°. 131) houdende vernietiging van een besluit van den Gemeenteraad van Everdingen van 24 April 1862, als in strijd met Art. 22 laatste al. der Wet van 13 Aug. 1857 (*Staatsblad* N°. 103).

Zie verder Roëll t. a. p. blz. 95 noot 2.

[1]) Zie *Gemeentestem* N°. 622.

het verzoek, om te worden ingelicht, wat hij in deze behoorde te doen. Daar de Gemeentewet, in een geval als waarvan hier sprake was, niet voorzag, hebben wij dienaangaande aan den Minister van Binnenlandsche Zaken inlichtingen gevraagd. Bij een schrijven van 26 Nov. 1862 gaf de Minister ons te kennen, dat de Artt. 126 en 127 hem niet van toepassing schenen, dewijl het hier de uitvoering van de Gemeentewet gold en onder het woord wetten, zooals het in Art. 126 gebezigd wordt, z. i. niet wel de Gemeentewet zelve te begrijpen is; dat dus moest worden beproefd (hetgeen echter reeds had plaats gehad), met toepassing van Art. 49 der Gemeentewet, in eene derde vergadering een besluit te verkrijgen, met zooveel of zoo weinig leden als dan tegenwoordig mochten zijn." —

Deze opinie van den Minister vond eene uitvoerige verdediging in de *Gemeentestem* [1]. Dit blad toch, na op den voorgrond gesteld te hebben, dat het geen voorstander is van de leer, om iets anders of meer in de Wet te vinden dan hare bewoordingen medebrengen, verklaart hier echter, waar naar zijne meening eene woordelijke opvatting zou indruischen, èn tegen de bedoeling (blijkbaar uit de geschiedenis) èn tegen andere bepalingen, dier zelfde Wet, zich niet te kunnen vastklemmen aan de letter, maar op den geest dier Wet te willen afgaan.

Dat het uit de geschiedenis blijkt, wordt n. z. m. gestaafd door een beroep op eene verklaring der Regeering. Op eene vraag toch, haar in het, voorloopig verslag der Tweede Kamer gedaan: «of door Art. 127, in verband

[1] N°. 622.

met Art. 126 al 2 waarmede het eigenlijk één geheel uitmaakt, niet eene al te uitgebreide macht over de Gemeentebesturen aan het Gouvernement werd gegeven?" — antwoordde zij met ronde woorden: «het Art. kan geenzins geacht worden eene te groote magt over de Gemeentebesturen aan de Regeering te geven. Het geldt enkel voor het geval, dat die besturen handelen of te handelen hebben, ter uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen. Zij zijn dan niet het zelfstandig gezag dat krachtens Art 140 der Grondwet in de regeling van zijn eigen huishouden vrij is, maar het werktuig der algemeene uitvoerende Rijks- of Provinciale magt. Zij behooren in die hoedanigheid de bevelen, hun omtrent die uitvoering gegeven, te volgen. Zonder waarborg tegen hun verzuim of hunnen onwil, ware regeringloosheid niet te keeren." —

Wat het andere argument betreft, dat het uitbreiden van het woord Wet in Art. 126 ook tot de Gemeentewet zelve, in strijd zou zijn met enkele andere bepalingen dier Wet, zegt het blad: «immers zoo onder het woord Wetten in Art. 126 al. 2, ook de Gemeentewet moet begrepen zijn, dan slaat dit zelfde woord in de eerste zinsnede van Art. 126 ook op de genoemde Wet, en bij gevolg zal de uitvoering der Gemeentewet, wanneer daarbij sprake is van het Gemeentebestuur of de Gemeentebesturen, steeds aan Burgemeester en Wethouders verblijven. Maar hoe is nu daarmede te rijmen de bepaling van bv. Art. 125 [1]) en

---

[1]) Art 125. „De Gemeentebesturen gedragen zich naar hetgeen, in geschillen van bestuur, tusschen gemeente en gemeente, of tusschen gemeente en provincie gerezen, door Ons wordt beslist.

Art. 199[1]), daar toch met het woord «Gemeentebestuur" in eerstgenoemd Art. ook de Gemeenteraad, en met het woord «Gemeentebestuur" in laatstgemeld Art. niet anders als de Raad bedoeld wordt? Neen de Gemeentewet behoeft de hulp van haar Art. 126 niet, om te weten welk college, den Raad, of het Dagelijksch Bestuur, zij op het oog heeft, telkens wanneer zij het woord «Gemeentebestuur" bezigt. Ook hier beroepen wij ons op eene andere verklaring der Regeering, bij de behandeling van Art. 124, afgelegd [2])." —

Geen der beide gronden schijnt mij aannemelijk toe. Wat het beroep op de wordingsgeschiedenis onzer Gemeentewet betreft, volgt m. i. uit de verklaring, dat de toepassing der Artt. 126 en 127 is uitgesloten, wanneer de Gemeente optreedt als zelfstandig gezag krachtens Art. 140 der Grondwet, volstrekt nog niet, hetgeen men daaruit heeft willen afleiden. Uit dit gezegde bleek toch alleen, dat de Regeering de bemoeiing van het hooger Gezag niet heeft willen toelaten in die gevallen, waarin de Gemeente, krachtens Art. 140 der Grondwet, eene volkomene vrijheid geniet, als bv. waar het geldt, het al of niet maken eener plaatselijke verordening; maar die vrijheid bestaat niet, waar de de Wet bepaalde verplichtingen [3]) om iets te doen, zooals bv. het vaststellen van

---

1) Art. 199. Het voeren van regtsgedingen door de Gemeente, zoo in hooger beroep en in cassatie, als in eersten aanleg, wordt door Ged. Staten niet toegestaan of geweigerd, dan nadat hun het regtskundig onderzoek, te dien aanzien door het gemeente-bestuur in te stellen, is medegedeeld.

2) Zie boven blz. 100 noot 1.

3) Ook Mr. van Oosterwijk, blijkt dit gevoelen toegedaan, waar hij zegt (blz. 493): „immers, wat is die vrijheid van regeling? In de eerste plaats toch wel zeer zeker de vrijheid om eene zaak te regelen, of desverkiezende, geheel achterwege te laten.

Zoo kan b. v. de Raad eene verordening op het bouwen van huizen

eene begrooting, het onderzoek van geloofsbrieven enz. aan den Raad heeft opgelegd. Het algemeen belang eischt voor dergelijke gevallen, dat er aan het bevel der Wet wordt voldaan, en gelieft de Gemeente, die uit den aard der zaak met de volvoering dier taak is belast, daaraan niet te voldoen, heeft deze het geheel aan zich zelve te wijten, dat de Centrale Regeering op andere wijze, voor de naleving van haar gebod waakt [1]). De Gemeentelijke onafhankelijkheid zoover te drijven, dat zij gevaarlijk

---

en dergel. maken,-of wel besluiten, dat zij niet zal worden vastgesteld; want aan hem is in eerste en hoogste instantie het oordeel opgedragen en overgelaten, of er al dan niet eene zoodanige verordening in zijne gemeente behoort te bestaan.

Dit is een gemeentebelang, in welks regeling de Raad vrij is; maar die vrijheid is niet aanwezig, waar de Wet hem bepaalde verpligtingen, om iets te regelen of te doen, heeft opgelegd; want waar dit geschied is, daar moet de ter regeling opgedragen zaak, worden tot stand gebracht. De zaak zelve kan geheel in het huishoudelijk gemeentebelang zijn, en in de wijze van regeling kan de Raad geheel vrij wezen; maar zoo de algemeene wetgever heeft noodig geacht om in zijne wet te bepalen, dat er zal geregeld worden, dan moet dit voorschrift beschouwd worden als een voorschrift, in het algemeen belang gegeven, en het overgaan tot die regeling is dus de uitvoering van een bepaald voorschrift der Rijkswet, ten opzigte waarvan de Raad niet op het standpunt staat bij Art 140 der Grw. en Art. 134 der Gem. Wet bedoeld." —

[1]) En dat het ook in 't geheel niet met den geest onzer Wetgeving strijdig is, dat het hooger gezag bij weigering van het Gemeentebestuur, om den hem toevertrouwden last te verrichten, zelf optreedt, blijkt uit verschillende vb.. Men denke bv. slechts aan de Wet op het Lager Onderwijs. Men heeft de regeling van dat onderwijs beschouwd als eene zaak van gemeentelijke huishouding, en daarom is dan ook aan den Raad in Art. 17 eerste lid de bepaling van het aantal scholen en in het laatste lid van dat Art., de bepaling van den omvang van het te geven onderwijs opgedragen. Voldoet de Raad nu aan deze verpligting niet, dan moeten Burg. en Weths. daarvoor zorgen, en zijn dezen nalatig, dan behoort de Comm. des Konings op te treden. Dit schijnt meermalen gebeurd te zijn. In eene Gemeente werd ook de jaarwedde van den onderwijzer (daar het Gem.-bestuur aan de bepaling van Art. 19 der Wet niet wilde voldoen) door den Comm. des Konings vastgesteld.

Op deze wijze had alzoo deze gemeentelijke aangelegenheid, zonder eenige medewerking van het Gemeentebestuur haar beslag gekregen, en indien dus hier het hooger gezag bevoegd was, om op te treden, en zich op den zetel van den Raad tot regeling der gemeentelijke huishouding in dit punt te plaatsen, dan kan men zeer zeker, tegen eene toepassing van Art. 127, ingeval het Gemeentebestuur niet aan de bij Art. 207 opgelegde verpligting wil voldoen, niet aanvoeren, dat zulks niet zou mogen geschieden, omdat het daar geldt de regeling van een gemeentelijk belang. (zie v. Oosterwijk blz. 495.)

voor de goede orde en eenheid van den Staat kan worden, schijnt mij inderdaad ongerijmd.

Ook het aanhalen van de door den Minister gebezigde woorden: «zonder waarborg tegen hun verzuim of willekeur, ware regeringloosheid niet te keeren", — als een argument tegen de toepasselijkheid van Art. 126, waar het geldt de Gemeentewet zelve, klinkt nog al vreemd, want als er ééne reden bestaat, om die toepasselijkheid gewenscht te maken, dan is het juist om te voorkomen, dat de Regeering weerloos tegenover de onwillige Gemeente sta; is het juist om regeeringloosheid te weren.

Volkomen vereenig ik mij dus met het gevoelen van Mr. van Oosterwijk, waar hij den rechtsregel: *ubi lex non distinguit, nobis non est distinguendum*, zoo ergens, zeer zeker bij de verklaring van Art. 126, toepasselijk acht [1]).

Wat voorts het andere argument, het beroep op het woord «Gemeentebestuur," in de Artt. 125 en 199 Gem. Wet. aangaat, wordt daarbij helaas! over het hoofd gezien, dat ook dit ter beslissing van onze kwestie, niets afdoet. Voorzeker is in Art 125 soms en in Art. 199 altijd, de Raad bedoeld, waar de Wet spreekt van Gemeente-

---

[1]) Zoo zegt hij: „het keeren van regeringloosheid is dus de bedoeling der bepaling. Zou nu die regeringloosheid zich wel voordoen, wanneer b. v. de Raad weigerachtig was, om, naar aanleiding van Art. 10 van het Kon. Besl. d. d. 3 Nov. 1861 (*Staatsblad* N°. 95) eene verordening, op de aangiften van verhuizingen binnen de Gemeente te maken, maar niet, wanneer b. v. de Raad geene begrooting of rekening vaststelde en daartoe in jaren lang niet te bewegen was?

Het zoude immers ongerijmd zijn om dit aan te nemen?

Wanneer men alzoo let op de *ratio legis*, dan zijn er vrij sterke gronden, om de bepaling althans niet minder, ten opzigte van de zeer gewigtige voorschriften der Gem. Wet van toepassing te rekenen, dan ten opzigte bv. van de voorschriften van algemeene maatregelen van bestuur, die dikwijls van vrij wat minder beduidenis zijn. En is dit waar, dan zal het wel niet hangen aan de letter kunnen genoemd worden, wanneer men bij dit alles in aanmerking neemt, dat de bepaling in het algemeen van Wetten spreekt, zonder er ééne uit te zonderen. Het zal dan ook hier wel moeten zijn *ubi lex non distinguit* etc." —

bestuur; voorzeker geldt het hier eene uitvoering van eene Wet, aan het Gemeentebestuur opgedragen, en zou men dus volgens Art. 126 eene opdracht aan Burgemeester en Wethouders verwachten, zoo niet ... dit zelfde Art. 126 in zijn tweede alinea er op liet volgen, dat soms die zelfde wetten enz. eene bepaalde medewerking van den Raad vorderen. Dat die medewerking niet met name behoeft te worden bevolen, heb ik reeds vroeger breedvoerig trachten te betoogen [1]).

Het beroep op die Artt. bewijst hier dus niets, maar toont alleen aan, dat ook waar het geldt de uitvoering van de Gemeentewet, niet alleen het college van Burgemeester en Wethouders, maar ook soms de Raad moet medewerken. Beide argumenten door de tegenpartij aangevoerd, zijn dus van dien aard, dat ik met vol vertrouwen, de door mij gestelde vraag toestemmend durf te beantwoorden. Waar èn de letter èn de geest der Wet zoo duidelijk spreken, schijnt mij iedere andere oplossing onmogelijk. [2])

Het doet mij daarom zeer veel genoegen mijn betoog met het verhaal van een tweetal merkwaardige bekeeringen te mogen besluiten en wel: 1° van de *Gemeentestem*, wier gevoelen wij hier boven bestreden, en 2° van de Regeering zelve. Wat het eerste geval aangaat, werd de aanleiding daartoe geleverd. door een in de *Bijdragen* [3]) verschenen

---

1) Zie boven, blz. 99 en vlg.

2) Men zie ook Art. 134 Gemeentewet. Zou men nu, waar dit Art. ten aanzien van de zuiver huishoudelijke zaken der Gemeente, de Gemeentewet volkomen met de andere Wetten gelijkstelt, ook niet tot een dergelijke gelijkstelling mogen besluiten, waar de Artt. 126 en 127 zonder nadere omschrijving spreken van Wetten?

3) D. XIII blz. 166: „*Eene opmerking, omtrent het vaststellen der Gemeentebegrooting door den Raad.*

merkwaardig opstel, van de hand van Mr. H. Baron van Zuylen van Nyevelt, Lid van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, die, na als de aanleiding van zijn schrijven te hebben opgegeven, het geval (dat zich pas in zijne Provincie had voorgedaan) dat eene Gemeente, bij de bestaande onmacht der Regeering om haar tot het vaststellen der begrooting te dwingen, zonder begrooting den nieuwen jaarkring was ingetreden, eene oplossing van die lastige kwestie tracht te vinden. Schr. acht hier, daar ook hij de Artt. 126 en 127 niet toepasseiijk gelooft, Art. 212 der Gemeentewet [1]) als eenige uitkomst mogelijk. Uit dit Art. leidt hij nl. af, dat door onze Gemeentewet het beginsel wordt gehuldigd, dat bij onwil van den Raad, het college van Gedeputeerde Staten, de aangewezen macht is, om het belang der Gemeente, door den Raad over het hoofd gezien of miskend, tegenover het Gemeentebestuur te beschermen en te handhaven. Mr. v Z. wenscht derhalve ons Art. 212 te lezen als of er stond: «wanneer de Raad weigert de begrooting vast te stellen, wordt door Gedeputeerde Staten, eene voorloopige begrooting van ontvangsten en van de uitgaven in Art. 205 vermeld, vastgesteld." — Hij acht zich daartoe vooral gerechtigd, omdat de Wet op het punt van begrooting toch al niet door volledigheid uitblinkt [2]) en men een der gewichtigste zaken, nl. dat de

---

1) Art 212: Wanneer de Raad weigert, de door de Wet aan de Gemeente opgelegde uitgaven op de begrooting van uitgaven te brengen, geschiedt zulks door Gedep. Staten. Indien in dat geval, de plaatselijke inkomsten niet toereikend zijn, en de Raad weigert nieuwe middelen tot dekking voor te dragen, worden de overige, niet bij de Wet aan de Gemeente opgelegde uitgaven, door Ged. Staten, bij een in het Provinciaal blad te plaatsen besluit, in zoodanige reden verminderd, dat tusschen de plaatselijke inkomsten en uitgaven evenwigt zij.

2) Als vb. haalt schr. aan dat, hoewel de Wet enkele zaken regelt, als Art. 203 (de termijn binnen welken de begrooting aan den Raad moet

begrooting door den Raad moet worden vastgesteld, slechts uit de indirecte bepalingen van de Artt. 207 en 210 [1]). kan te weten komen. Op dien grond is naar zijne meening, eene analoge toepassing van Art. 212 op het geval, dat de Raad in het geheel geene begrooting indient, zeer goed mogelijk.

De *Gemeentestem* bestrijdt nu in N°. 823 deze zienswijze, op grond, dat, alle praktische bezwaren bij de uitvoering nog eens daargelaten, hier de toepassing van Art. 212 onmogelijk is. De uitbreiding toch van dit Art., dat alleen spreekt van het geval dat er wel eene (zij het ook gebrekkige) begrooting is, tot het geval dat er in 't geheel geene door den Raad is opgemaakt, acht de Red., als zijnde dit Art. 212 toch reeds van exceptioneelen aard, te recht niet geoorloofd; maar merkwaardig is het, (met het oog op het hierboven aangehaalde N°. 622) dit blad zijn betoog te hooren besluiten met de woorden: «ons gevoelen is alzoo, dat wanneer de Raad geene begrooting wil vaststellen, Burg. en Weths. daartoe moeten overgaan, hetgeen dan ook de meest rationeele weg is, omdat Burg. en Weths. gelijk in het betoog

---

worden aangeboden en de termijn van ter visie ligging) Art. 204-205 (wat er alzoo op moet worden gebracht) Art. 206 (dat de voorschriften ten aanzien van de inrichting der begrooting door Ged. Staten te geven, nageleefd moet worden) en Art. 207 (de verplichte goedkeuring van Ged. Staten, zonder welke de begrooting niet kan werken); er echter nergens een bepaald voorschrift als bv.: „de Raad stelt na deliberatie de begrooting voorloopig vast, behoudens nadere goedkeuring van Ged. Staten," — in de Wet is te vinden.

[1]) Art. 207. Zij behoeft om te werken, de goedkeuring van Ged. Staten. Zij wordt hun, nadat zij door den Raad is vastgesteld, te minste twee maanden vóór den aanvang van het jaar, waarvoor zij moet dienen, voorgedragen.

Art. 210: Ged. Staten verleenen, of onthouden hunne goedkeuring aan de begrooting in haar geheel, gelijk zij door den Raad is vastgesteld, behoudens het bepaalde bij Art. 212.

zelf gezegd wordt, met de dagelijksche behoeften en de werking van al de onderdeelen der gemeentehuishouding bekend zijn. Bij weigering hunnerzijds, moet Art. 127 gelden." —

Wat nu de verandering van zienswijze der Regeering betreft, maakt met de besluitelooze houding van Ged. Staten van Zeeland, de volgende missieve [1]) van den Commissaris des Konings, in een der Provincien, een gunstig contrast. Zij luidde:

«De Commissaris des Konings enz.

Gelezen eene missieve van den Burgemeester van X dd. 20 Juni ll. en bijgevoegd raadsbesluit, alsmede het besluit van Burgemeester en Wethouders van X, beide besluiten eveneens gedagteekend 20 Juni ll. en betrekking hebbende tot een voorstel van den Burgemeester om tot eene behoorlijk vast gestelde begrooting voor 1872 te geraken.

O., dat de Raad bij besluit van 21 October 1871 eene begrooting voor 1872 heeft ingezonden, waarbij onder Hoofdstuk V Art. 2 in uitgaaf was gebragt eene som van *f* 1000 wegens subsidie aan het burgerlijk armbestuur;

«dat echter in die Gemeente, voor het grootste deel bestaande uit Roomsch-Katholieke ingezetenen, geen Roomsch-Katholiek parochiaal armbestuur aanwezig was; terwijl er ook geen fondsen door bijzondere liefdadigheid bijeen gebracht, gevonden werden, om daaruit de armen te bedeelen;

«dat dus de strekking in die Gemeente blijkbaar was, om, in strijd met de beginselen en bepalingen der Armenwet en van de Kerkelijke reglementen betreffende de

---

1) Opgenomen in de *Gemeentestem* van 30 Dec. 1872 N°. 1109.

Roomsch-Katholieke Armbesturen, de armbedeeling op de burgerlijke gemeente over te brengen;

«dat Gedeputeerde Staten, na eerst hunne beslissing over de begrooting te hebben verdaagd, en het Gemeentebestuur te hebben gemagtigd, om tot de helft uitgaven te doen uit die posten der begrooting, waartegen geene bedenkingen bestonden, bij nader besluit hunne goedkeuring aan de begrooting om bovengenoemde, aan den Raad medegedeelde, gronden, hebben onthouden;

«O., dat de Raad daarna bij besluit van 27 Febr. ll. de begrooting heeft gewijzigd door een post Hoofdstuk V Art. 3 «verpleging van behoeftigen" met *f* 800 te verminderen, doch dat toen tevens de post Hoofdstuk V Art. 2 «subsidie aan het burgerlijk Armbestuur," met *f* 500 is verhoogd en gebragt op *f* 1500;

«O., dat Ged. Staten, blijkens hun daar opvolgend besluit, zich niet met die wijziging der begrooting hebben kunnen vereenigen, en bij hun besluit, waarbij de goedkeuring der begrooting werd onthouden, zijn blijven volharden.

«O., dat de Raad den termijn, bedoeld bij Art. 209 in verband met Art. 200 der Gemeentewet, tot het komen in hooger beroep bij den Koning heeft laten verloopen, zonder zoodanig beroep in te stellen, waaruit moet worden afgeleid, dat de Raad de geldigheid der aanmerking van Gedeputeerde Staten op de begrooting, die hunne goedkeuring daarvan verhinderde, heeft erkend, en metterdaad heeft aangenomen, dat zij in dien geest behoorde te worden gewijzigd;

«O., dat deze beschouwing heeft aanleiding gegeven tot het in den aanvang dezes vermelde voorstel tot wijziging

van den Burgemeester, doch dat de Raad, blijkens zijn mede hierboven aangehaald besluit, geweigerd heeft daaraan te voldoen, en alzoo eene behoorlijk vastgestelde begrooting voor 1872, die ingevolge Art. 207 der Gemeentewet zonder goedkeuring van Gedeputeerde Staten niet kan bestaan, aan de Gemeente te bezorgen;

«dat de Burgemeester, gebruik makende van Art. 126 der Gemeentewet, nog op dien zelfden dag zijn voorstel in de vergadering van Burgemeester en Wethouders heeft gebracht, maar dat dezen eveneens dat voorstel hebben verworpen, terwijl ook de mededeeling van twee Koninklijke Besluiten, waarbij de zienswijze van Gedeputeerde Staten is gehandhaafd, tot geene andere beslissing bij den Raad of bij Burgemeester en Wethouders heeft geleid;

«O., dat de Gemeentewet het vaststellen van eene behoorlijke begrooting van elk dienstjaar heeft verlangd; dat de Raad, door het afstand doen van zijn regt tot hooger beroep, metterdaad heeft erkend, dat de begrooting behoorde te worden ingerigt in den geest der aanmerking van Gedeputeerde Staten, en dat hij dus door zijne weigering, om aan het voorstel van Burgemeester en Wethouders te voldoen, en alzoo eene behoorlijke, door Gedeputeerde Staten goedgekeurde begrooting voor 1872 aan de Gemeente te bezorgen, moet geacht worden, te hebben geweigerd, om uitvoering te geven aan eene verpligting door de Gemeentewet opgelegd;

«dat Burgemeester en Wethouders eveneens hebben geweigerd, om volgens het tweede lid van Art. 126 voormeld, te doen, wat des Raads was;

«dat Burgemeester en Wethouders dus niet, of niet behoorlijk hebben voorzien in de nakoming van hetgeen hun

bij Art. 126 voormeld was opgedragen, en dat alzoo volgens Art. 127 *ibidem* de Commissaris des Konings moest optreden om in de uitvoering te voorzien;

«Voorgenomen de onderwerpelijke begrooting en de daarbij behoorende stukken;

«Gelet op de betrekkelijke bepalingen der Wet;

«Heeft goedgevonden:

1° de begrooting voor de Gemeente X voor 1872 te wijzigen door de post Hoofdstuk V Art. 2 der uitgaven «subsidie aan het burgerlijk armbestuur" groot *f* 1500 te doen vervallen, en de onvoorziene uitgaven met gelijk bedrag te verhoogen;

2° de aldus gewijzigde begrooting vast te stellen, en aan Gedeputeerde Staten ter goedkeuring, te doen toekomen[1])."—

En dat eindelijk deze gewijzigde opvatting algemeene navolging heeft gevonden, bewezen de juist dezer dagen voorgekomen gevallen te Andel en te Bergharen. Wat de eerstgenoemde Gemeente betreft, hadden de leden van den Raad, na tot driemaal toe, met in achtneming van de Artt. 42 en 49 der Gemeentewet, door den Burgemeester ter vergadering te zijn opgeroepen, teneinde een bureau van stemopneming te benoemen voor eene verkiezing[2]) voor een lid der Provinciale Staten, geen van allen aan die uitnoodiging voldaan[3]), waarop de Commissaris des Konings, met toepassing

1) Deze werd hun inderdaad verleend.
Over eene andere opvatting van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zie hieronder afd. VII.

2) Op 19 Mei 1885.

3) Aardig is het, met 't oog op deze kwestie, het gemoedelijk antwoord van de *Gemeentestem* te vergelijken, waar zij, toen kort na de invoering der Gemeentewet tot haar de vraag werd gericht: „wat er wel zou geschieden als al de Raadsleden eens weigerden eene benoeming tot stemopnemer te aanvaarden,"— in haar 30ste N°. neerschreef: „het laat zich niet veronderstellen, dat alle de leden van den Raad, die tengevolge van het vertrouwen hunner medeburgers tot dit eereambt geroepen zijn, en

van Art. 127 der Gemeentewet, twee ingezetenen der Gemeente Andel tot leden van het bureau van stemopneming benoemde [1]) en tevens aan de leden van den Gemeenteraad te kennen gaf, dat, nu de leden bij voortduring weigerachtig bleven ter vergadering op te komen, en alzoo in het beheer der Gemeentegronden niet werd voorzien, hij zich verplicht achtte, de Gemeente voor schade te vrijwaren en dat mitsdien bij hem het voornemen bestond, met toepassing van Art. 127 der Gemeentewet, die Gemeentegronden voor het loopende jaar eerlang in het openbaar te verpachten [2]).

Wat de Bergharensche kwestie aangaat, alwaar de Gemeenteraad uit personeele oppositie tegen den Burgemeester, alle samenwerking weigerde, zoodat ook daar de Commissaris des Konings de zorg voor de handhaving der Gemeentewet op zich heeft moeten nemen, is deze voorzeker van eene te algemeene bekendheid, om hier nog eene

---

dit mandaat vrijwillig hebben aanvaard, zich moedwillig en willekeurig aan de hun opgedragen taak van stemopnemers zullen onttrekken; ja zelfs zoude het kunnen worden geacht eene ongerijmdheid te zijn of eene beleediging voor de Leden van den Gemeenteraad in te houden, indien de wetgever daartoe door bedreiging van schorsing, ontslag of straf, of welke andere poenaliteit ook, in bijzonderheden was afgedaald. In die Gemeente, waar zulks mocht zijn te vreezen, zullen Burgemeester en Wethouders voorzichtig en plichtmatig handelen, de benoeming van stemopnemers een betrekkelijk geruimen tijd voor de verkiezing te doen plaats hebben, ten einde bij opkomende zwarigheden den noodigen tijd te hebben om daarin te voorzien."

[1]) *Gemeentestem* N°. 1756.

[2]) Twee der voormalige Wethouders, de heeren Sander Nooyen en de Fijter hebben hiertegen bedenkingen in 't midden gebracht. Zij betoogen:

1°. dat openbare verpachting in dit geval niet zou zijn in het belang der Gemeente.

2°. dat Art. 127 Gemeentewet ten deze niet toepasselijk is, daar dit Art. naar hunne meening alleen kan worden toegepast, wanneer de Raad weigert uitvoering te geven aan Wetten, algemeene maatregelen van bestuur enz., maar nimmer aan den Commissaris des Konings bevoegdheid kon geven, om in het beheer der gemeente-huishouding te voorzien

uitvoerige bespreking noodzakelijk te maken. Zij volsta hier dus als voorbeeld [1]).

De Regeering is dus insgelijks van hare verkeerde opvatting, als zoude zij machteloos staan tegenover een weerspannig Gemeentebestuur, volledig teruggekomen, en zoo er — naar ons het gerucht [2]) meldt — thans eene wijziging der Gemeentewet wordt voorbereid, om bij eene stelselmatige oppossitie van den Raad en van het college

1) Ook in de Gemeenten Biervliet en Zes Gehuchten hebben zich dergelijke gevallen voorgedaan.

2) Wat nog een gerucht was bij het neerschrijven van bovenstaande regelen, heeft thans, bij het afdrukken dezer pagina, in den vorm van een wetsontwerp, eene meer bepaalde gedaante verkregen.

Dit ontwerp stelt een 5 tal wijzigingen voor nl.:

I. Aan Art. 13 der Gemeentewet toe te voegen een derde lid luidende: „Indien de benoemde nalaat het bewijs van ontvang af te geven, wordt hem het afschrift door den Secretaris of eenen beambte, die dezen vervangt, namens den Burgemeester ter hand gesteld, en hiervan procesverbaal op den ambtseed opgemaakt; de termijn van acht dagen begint alsdan te loopen van de dagteekening van dit procesverbaal.

II. Toe te voegen aan Art. 17 een 5de en 6de lid., luidende:

„de indiening van den geloofsbrief en daarbij behoorende stukken geschiedt binnen eene maand na de aanneming der benoeming of, in het geval bij het tweede lid van Art. 7 bedoeld, vóór den eersten Dinsdag van October. Is deze termijn ongebruikt voorbij gegaan, dan wordt eene nieuwe verkiezing binnen eene maand door Burgemeester en Wethouders uitgeschreven.

De benoemde, die dezen termijn ongebruikt liet voorbijgaan, is gedurende twee jaren, te rekenen van den dag, waarop die termijn verstreken is, niet tot lid van den Raad verkiesbaar.

III. Het derde lid van Art. 49 te vervangen als volgt:

„In deze laatste vergadering wordt over de in de oproepingsbriefjes vermelde onderwerpen een besluit genomen door de tegenwoordige leden of het tegenwoordig lid.

Indien geen der leden tegenwoordig is, besluit de Voorzitter en geeft van zijn besluit kennis aan den Raad in diens eerstvolgende vergadering."

IV. Het eerste lid van Art. 66 te vervangen als volgt:

„De Burgemeester is Voorzitter van den Raad, en heeft daarin, zoo hij geen lid is, eene raadgevende stem, behoudens het geval voorzien bij het laatste lid van Art. 49.

Hij neemt, bij het uitbrengen van zijne raadgevende stem, de bepalingen van Art. 46 in acht."

V. Aan Art. 92 een vierde lid toe te voegen luidende:

„Wanneer het, bij het eerste lid van dit Art. vereischte getal leden niet is opgekomen, wordt eene nieuwe vergadering belegd. In deze Vergadering wordt over de in de oproepingsbriefjes vermelde onderwerpen een besluit genomen door de tegenwoordige leden of het tegenwoordig lid.

„Bij geheele ontstentenis van Wethouders en plaatsvervangers, naar luid van Art. 90, vervult de Burgemeester de werkzaamheden, aan het college van Burgemeester en Wethouders opgedragen."

van Burgemeester en Wethouders, den Burgemeester alleen, tot handelen bevoegd te maken, zouden ook wij de opneming van eene dergelijke bepaling in de Wet, — niet omdat er thans geene, maar wijl er op die wijze een betere oplossing aan de kwestie kan gegeven worden — ten zeerste toejuichen [1]). Zij 't ook, dat thans de Commissaris des Konings ten volle gerechtigd is de taak van het nalatig Gemeentebestuur op zich te nemen, zouden wij toch liever die bevoegdheid aan den meer met de plaatselijke toestanden bekend zijnden Burgemeester, zien toegekend.

VII.

Een paar vragen betreffende de toepassing van Art. 127.

1° De eerste kwestie, die zich bij de toepassing van dit Art. voordeed, was: — of, wanneer de Commissaris des Konings, bij weigering van het Gemeentebestuur, om aan de uitvoering van Wetten enz. mede te werken, is opgetreden, zijne besluiten dan, evenals of zij door den Gemeenteraad waren genomen, de goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeven?

Ofschoon naar mijne meening het antwoord zeer zeker bevestigend moet luiden, heeft men in de praktijk wel eens in tegenovergestelden zin beslist.

---

1) Het zal nl. wel onnoodig zijn er op te wijzen, hoe ik hier, met het oog op het eigenlijk onderwerp van mijn proefschrift, alleen de verhouding van het Centraal Gezag tot de Gemeente als onderdeel van den Staat, op het oog heb.
Ten aanzien van het zuiver huishoudelijk beheer der Gemeente, veroorzaakt het voorstel wel degelijk eene ingrijpende verandering.

Het geval deed zich voor in Zuid-Holland. In het gehucht Quintsheul, hoorende onder de Gemeente Monster moest eene school worden gebouwd. Het Gemeentebestuur toonde zich aanvankelijk bereid, om aan zijne verplichtingen te voldoen, wendde zich tot den Koning om krachtens Art. 36 der Wet op het Lager Onderwijs voor de kosten van dien bouw subsidie te erlangen; doch bleef, toen dat subsidie op de meest onbekrompen wijze was toegestaan, niettemin, in spijt van alle aanmaningen om tot den bouw over te gaan, met de uitvoering dralen. Wel werd door den Raad de noodige grond voor dezen bouw aangekocht, en voor dien aankoop en voor den verderen bouw, posten — zij het ook voor memorie — op de begrooting voor 1877 gebracht, doch, om tot de uitvoering te komen, bleek de Raad al spoedig even onwillig te zijn als vroeger, zich nu echter bereid verklarende aan de hem opgelegde verplichtingen te voldoen, wanneer van wege het Rijk en de Provincie, zoo voor aankoop van den grond als in de gewone kosten van het onderwijs, door subsidie werd voorzien. Gedeputeerde Staten gaven echter aan den Koning te kennen, dat zij zich hun oordeel over de aanvrage van den Raad van Monster, om ter gemoetkoming in de kosten van het lager Onderwijs subsidie te erlangen, nog voorloopig wenschten voor te behouden, omdat de vraag, of deze Gemeente door die kosten, te zwaar wordt gedrukt, eerst dan met juistheid kan worden beantwoord, wanneer de school aan de Quintsheul zou zijn gesticht en in gebruik gesteld.

Toen nu de Raad weigerachtig bleef, wendde de Regeering zich tot het Dagelijksch Bestuur, met het verzoek, om krachtens Art. 126 al. 2 de uitvoering van het bevel

op zich te nemen, doch daar ook dit college zich evenmin geneigd betoonde met de Regeering mede te werken, moest nu wel de Commissaris des Konings, krachtens Art. 127 der Gemeentewet, optreden. Deze gaf onmiddelijk de noodige bevelen om den bouw te beginnen, en verzocht op zijn besluit, om in de daardoor veroôrzaakte kosten, door middel van eene geldleening ten laste der Gemeente Monster te voorzien, krachtens Art. 194 Gem. Wet, de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Deze werd hem geweigerd, niet omdat — zooals zij het in hun verslag uitdrukten — «zij niet met ingenomenheid hadden kennis genomen van het besluit van den Commissaris des Konings, om volgens Art. 127 in de uitvoering van de Wet te voorzien", maar: «omdat zij, door op dit besluit hunne goedkeuring te verleenen, zich zouden schuldig maken aan magtsoverschrijding, en de wettigheid der handeling van den Commissaris des Konings daardoor eerder geacht zou kunnen worden te lijden, dan gediend te zijn." —

Gedeputeerde Staten gingen nl. van het denkbeeld uit, dat, wanneer de Commissaris des Konings, krachtens Art. 127 optreedt, hij dit doet als vertegenwoordiger van het Rijksgezag [1]) en dat in zulk een geval, het volgens den algemeenen geest onzer Staatsinstellingen, ongerijmd zou zijn, om de handeling van een toezicht uitoefenend hooger gezag (de Staat) aan de goedkeuring van een lager gezag (de Provincie) te onderwerpen.

---

1) Want, zegt het Verslag: „al wordt ook door eene handeling, waartoe de Commissaris des Konings, uit krachte van Art. 126 der Gemeentewet, geregtigd is over te gaan, de Gemeente verbonden, hij Commissaris wordt daardoor zeer zeker nog geen Gemeente-bestuur." —
Dit verslag is in zijn geheel opgenomen, in het *Weekbl. v. d. Burg. Adm.* N°. .1525

De Commissaris des Konings, kwam in beroep bij den Koning, die daarop, in strijd met het advies van den Raad van State [1]), het besluit van Gedeputeerde Staten, bij Besluit [2]) van 22 Juli 1877 (*Staatsblad* N°. 161), vernie-

---

[1]) Deze had geadviseerd, om het besluit van Ged. Staten van Zuid-Holland te bekrachtigen, op grond, dat noch Art. 127 noch eenige andere wetsbepaling den Commissaris des Konings de bevoegdheid geeft, om zich geheel in de plaats te stellen van den Gemeenteraad, en evenmin, om gelijk deze, de Gemeente door zijne handelingen burgerrechtelijk te verbinden; dat de voorziening bij Art. 127 aan den Comm. des Konings, in geval van weigering van het gemeente-bestuur opgedragen, beperkt is tot de uitvoering van datgene, waartoe het gemeentebestuur, krachtens wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur, 's Konings daartoe betrekkelijke bevelen, prov. reglementen of verordeningen verplicht is, maar geene dier verordeningen of bevelen, het gemeentebestuur verplicht, de voor eenige uitgave vereischte gelden, door middel van eene geldleening te vinden; dat integendeel den Raad de regeling van het bestuur en van de huishouding der Gemeente is overgelaten; dat aan een hooger bestuur ter verzekering, dat de uitgaven door de Wet opgelegd zullen geschieden,, ingevolge Art. 212 Gemeentewet alleen openstaat het middel, om de zuiver plaatselijke uitgaven te beperken, waardoor uit de geraamde inkomsten voor eene verplichte uitgave gelden beschikbaar komen, maar geenzins, om eene geldleening, als nieuwe inkomst, te sluiten. (zie *Gemeentestem* No. 1349).

[2]) Dit Besluit was van den volgenden inhoud:

„Wij Willem III enz.,

„Overwegende enz..

„dat de Artt. 126 en 127 der Gemeentewet in het geval voorziende, dat de gemeenteraad weigert mede te werken ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van prov. reglementen en verordeningen, in de eerste plaats aan Burg. en Weths., en, wanneer dezen niet of niet behoorlijk voor de uitvoering zorgen, aan Onzen Commissaris in de provincie opdragen, om daarin te voorzien;

„dat het hier eene opdragt geldt om te verrigten, wat de wetten en verordeningen tot de taak van den Gemeenteraad hebben gesteld, en waarin deze nalatig is geweest;

„dat in het eerste geval Burg. en Weths., en in het andere Onze Commissaris, zich in de plaats van den Gemeenteraad moeten stellen en die handelingen verrigten, die de Gem. Raad volgens de wetten en verordeningen, had behooren te doen;

„dat hieruit van zelf voortvloeit, dat, wanneer, hetzij door Burg. en Weths., hetzij door Onzen Commissaris een besluit wordt genomen, hetwelk, indien het van den Gemeenteraad uitging de goedkeuring eener andere magt behoefde, dat besluit evenzeer goedkeuring behoeft, om wettig en voor uitvoering vatbaar te zijn;

„dat de omstandigheid, dat in het bij Art. 127 bedoeld geval, het besluit van een Rijks-ambtenaar uitgaat, in het wezen der zaak geene verandering brengt;

„dat die Ambtenaar toch vóór en namens de Gemeente optreedt, en zijne besluiten dezelfde kracht en uitwerking hebben, alsof zij van den Gemeenteraad waren uitgegaan, en dus evenzeer de goedkeuring behoeven, die in 't gegeven geval voor de raadsbesluiten gevorderd wordt;

„dat Art. 194 der Gemeentewet de goedkeuring van Ged. Staten eischt

tigde en den Commissaris des Konings in het gelijk stelde [1]).

Deze oplossing schijnt mij volkomen juist toe. want of de door het Centraal Gezag aangewezen persoon, om bij de weigering van het Gemeentebestuur, voor de uitvoering der Wet te zorgen, Commissaris des Konings, dan wel Burgemeester heet, doet tot het wezen der zaak niets af. In beide gevallen wordt de Gemeente door zijne handeling, verbonden. Het beginsel, dat bij de beslissing van deze kwestie den doorslag moet geven, is toch voorzeker wel, dat men, om te beoordeelen welk lichaam door de bewuste handeling verbonden wordt, den blik moet richten, niet op den persoon daarmede belast, maar op het karakter der handeling.

2°. De tweede vraag die wij hier wenschen te stellen, is de reeds bij het voorloopig verslag der Tweede Kamer opgeworpen kwestie, of de woorden «ten koste der nalatigen" ook hier volgens het beginsel van Art. 226 der Gemeentewet zijn op te vatten, zoodat alleen zij aansprakelijk zijn, die hetzij door hunne medewerking aan het besluit tot niet - of niet behoorlijke uitvoering, hetzij door persoonlijk toedoen, oorzaak zijn van de niet - of niet behoorlijke uitvoering? Volkomen kan ik mij ten aanzien

---

op besluiten van Gemeenteraden tot het aankoopen van onroerend goed en tot het sluiten eener geldleening;

„dat Ged. Staten van Zuid-Holland alzoo ten onregte, zich onbevoegd hebben verklaard, om aan het meergemeld besluit van Onzen Commissaris, goedkeuring te verleenen."

[1]) Zeer te recht wordt in een ingezonden stuk in de *Gemeentestem* No. 1350 de Raad van State op eene inconsequentie betrapt, daar dit lichaam, uitgaande van de stelling, dat de Commissaris des Konings niet optreedt in plaats van den Gemeenteraad, ook niet mocht aannemen, dat die Ambtenaar volgens Art. 200 Gemeentewet in beroep kon komen bij den Koning (dit Art. spreekt toch ook maar alleen van het Gemeentebestuur) en dus eenvoudig had moeten adviseeren, om den Comm. des Konings niet ontvankelijk te verklaren in zijn beroep.

van deze vraag met het antwoord van den Minister vereenigen, waar hij verklaarde, dat het bij Art. 127 gemeld verhaal van kosten, alleen zal kunnen plaats hebben met betrekking tot die Wethouders, welke de inlichtingen hebben doen weigeren of de oorzaak der niet-uitvoering zijn geweest. De onschuldige behoort hier niet voor den schuldige te boeten. De oplossing van de moeilijkheid, hoe het bij eene dergelijke opvatting is uit te maken, wie aan het vergrijp niet medeplichtig was, werd voorts door den Minister, eene zeer gemakkelijke genoemd, wijl de notulen van het verhandelde in de vergadering van Burgemeester en Wethouders altijd dáár zijn om den schuldige te kunnen aanwijzen, die, hetzij op directe (door tegenstemming), hetzij op indirecte wijze (b. v. door doleuse niet-verschijning ter vergadering) de uitvoering der Wet onmogelijk heeft gemaakt. [1])

3°. Wat eindelijk eene derde en laatste bedenking naar aanleiding van ons Art. 127 betreft, geloof ik, dat het met zekerheid is aan te nemen, dat, wanneer de Commissaris des Konings in de Provincie, op grond van dit Art. aan den Burgemeester eene uitvoering opdraagt, deze niet het recht heeft die opdracht te weigeren, op grond dat hij volgens Art. 70 der Gemeentewet is belast met de uitvoering der besluiten van Burgemeester en Wethouders, en hij door dus die opdracht aan te nemen, juist tegen hun besluit zou handelen. Zij toch die deze kwestie in den tegenovergestelden zin wenschen te beslissen [2]), zien

---

[1]) v Oosterwijk t. a. p. blz. 362.
[2]) Zoo verhaalt de *Gemeentestem* N°. 561 het volgende: „Een Prov. Reglement op de wegen schreef het opmaken van leggers der wegen voor, en had dit aan Burg. en Weths. der Gemeenten opgedragen. In zekere Gemeente bleven Burg. en Weths. in dit punt achterlijk. Zij begrepen

daarbij n. m. m. geheel over het hoofd, dat de Burgemeester, evenals de Commissaris des Konings, een tweetal funties bekleedt: 1° die van Voorzitter van den Gemeenteraad en van het college van Dagelijks Bestuur, en 2° die van vertegenwoordiger van het Centraal Gezag in de Gemeente. Dat nu Art. 70 alleen op de eerstgemelde functie slaat, blijkt reeds genoegzaam uit den aanhef: «als hoofd van den Raad en van het college van Burgemeester en Wethouders.... is hij met de uitvoering hunner bevelen belast," doch uit de duidelijke bewoordingen van dat Art. volgt evenzeer, dat de Burgemeester, wanneer hij niet als hoofd van den Raad, maar als vertegenwoordiger van het Centraal Gezag moet optreden, de bevelen van zijn' onmiddelijken Chef, den Commissaris des Konings, moet opvolgen.

Wanneer de Burgemeester inderdaad de bevoegdheid had, zich ook in dit geval op Art. 70 te beroepen, zou het aan een dergelijk Ambtenaar, wanneer hij de gevoelens van het weerspannig Gemeentebestuur deelde, niet moeilijk vallen zich steeds achter den Raad te verschuilen en op

---

eenige inlichtingen van Ged. Staten der Provincie, tot het opmaken dier leggers noodig te hebben, en verklaarden met het opmaken te zullen wachten, totdat die inlichtingen zouden gegeven zijn. Ged. Staten gaven daarop te kennen, dat zij het geven van inlichtingen ter zake overbodig achtten, en noodigden het Gemeentebestuur herhaaldelijk uit, om tot de opmaking over te gaan. Het Gemeentebestuur bleef echter bij zijn besluit volharden. Men zou wachten totdat die inlichtingen, die men noodig bleef achten, zouden gegeven zijn.

Men achtte dit eene overtreding der Gemeentewet en de Comm. des Konings paste Art. 127 dier Wet toe, en machtigde den Burgemeester, om namens hem tot de opmaking der leggers over te gaan, en daar verder mede te handelen zooals bij het provinciaal reglement was voorgeschreven.

De Burgemeester echter, die de zienswijze van het college van Burg. en Weths. deelde, weigerde deze Commissie aan te nemen, op grond, dat Art. 70 den Gem. Wet hem dit verbood. Hij beweerde, dat hij, als door dit Art. belast zijnde met de uitvoering der besluiten van Burg. en Weths., niet in strijd mocht handelen met een besluit van het college van Burgemeester en Wethouders.

die wijze de toepassing van Art. 127 (want de Commissaris des Koning zal zich tot de uitvoering van dit Art. wel meestal van den Burgemeester bedienen) zeer te belemmeren.

Noch de letter, noch de geest der Wet laat eene dergelijke beslissing toe.

Hiermede zijn wij thans aan het einde onzer beschouwingen over de Artt. 126 en 127 gekomen, en zijn dus nu volkomen in staat, een afdoend antwoord te kunnen geven op de vraag, aan den aanvang van dit hoofdstuk door ons gesteld: n. l. of het aan den Gemeentewetgever is mogen gelukken eene gepaste, plaatselijke autonomie te verbinden aan een krachtig Staatsgezag?

Ik geloof voorzeker, dat uit eene grondige beschouwing onzer Gemeentewet, en vooral der belangrijke Artt. 126 en 127, voldoende blijkt, dat hier het antwoord toestemmend mag luiden. Bij het werkelijk zeer ruim veld aan de gemeentelijke bevoegdheid gelaten, waakt onze Wet tevens uitmuntend tegen elk misbruik.

Bij eene gezonde toepassing toch der door ons besproken Artt., behoeft de Staat nimmer weerloos tegenover zijne administratieve onderdeelen te staan, waar dezen weigeren aan de bevelen, hun door de Gemeentewet of eenige andere Wet geschonken, te gehoorzamen.

HOOFDSTUK III.

EEN BLIK OP HET BUITENLAND.

§ 1. PRUISEN.

Alvorens er thans toe te kunnen overgaan, om een overzicht te geven van de middelen, die, ook in dit land, den Staat tegenover weerspannige Gemeenten ten dienste staan, is het met het oog op den eigenaardigen toestand van het gemeentewezen bij onze Oostelijke naburen, noodzakelijk, aan die beschouwing eene vluchtige schets van het Pruisische Staatsorganisme te doen voorafgaan.

Bij een historisch overzicht toch der ontwikkeling van het gemeentewezen in de Duitsche landen, komt de eigenaardigheid van het Germaansche volkskarakter, in zijn scherpe tegenstelling met de gewoonten en instellingen der Latijnsche rassen, ten volle uit. Terwijl toch in Italië van oudsher de Gemeente geheel een stedelijk karakter aannam [1]), en de bloei der steden tot zulk eene enorme hoogte steeg, dat de begrippen «stad" en «staat" volkomen

---

[1]) Zie C. Hegel. *Geschichte der Städteverfassung von Italien.* Bd. I Cap. I.

identisch werden, en eene enkele stad eene wereldheerschappij kon verwerven, kenden de Germanen schier geen anderen maatschappelijken band, als die hun, voor zooverre zij zich tot landgemeenten vereenigden, werd opgelegd. En zelfs deze landgemeenten waren, wel verre van afzonderlijke politieke lichamen te vormen, zooals Bluntschli het uitdrukt: nur Theile eines gröszeren Ganzen, Abtheilungen der Zenten (Huntari) und hinwieder der noch weiteren Gaue, somit Glieder des Statkörpers [1]).” Deze Germaansche landgemeenten, die, naar gelang de leden der gemeenschap vrije grondbezitters dan wel afhankelijk van een landheer waren, in freie of grundherrliche Gemeinde [2]), waren te splitsen; deze toevallige vereenigingen van personen, die zich bij elkander aansloten, niet, om zich op die wijze tot eenen afzonderlijken rechtspersoon volgens de Romeinsche begrippen te verheffen, maar zich alleen in het belang der door hen bebouwde gronden tot één geheel vormden en dus geheel, om daarvoor het Duitsche woord te gebruiken, een «landwirthschaftliches” karakter droegen; deze landelijke Gemeenten bleven op die wijze dus steeds scherp afgescheiden van de bewoners der geheel tot steden ingerichte Romeinsche Coloniae, die zij dan ook, nog lang zelfs

---

1) *Allgemeines Statsrecht S.* 567.

2) In het Duitsche gemeentewezen kan men nl. reeds vroegtijdig drie verschillende vormen ontwaren, nl. naar gelang de Gemeente 1e alleen vrije eigendommen omvatte, 2e uit gronden, aan den Heer van dat gewest toebehoorende, bestond of wel 3e een gemengd karakter droeg.

In het eerste geval stond aan het hoofd een Koninklijk ambtenaar (Graf) onder den bijstand van schepenen (schöffen), die door de vrije grondbezitters, uit hun midden, daartoe werden aangewezen en ook te zamen met den Graaf de rechtspraak uitoefenden; in de Gemeenten van de tweede soort werden de overheden door den Heer aangesteld, aan wien dan ook de rechtspraak toekwam; terwijl eindelijk in de Gemeenten die een gemengd karakter droegen, beide instellingen naast elkander bestonden. Deze drie grondvormen hebben zich in de plattelandsgemeenten door alle tijden heen vrij wel gehandhaafd, ja zijn zelfs thans nog in de Oostelijke provinciën van Pruisen terug te vinden.

na de vernietiging van het Romeinsch gezag, als vreemdelingen bleven verachten. Eeuwen moesten er hier verloopen eer het gemeentewezen eene andere phase kon intreden, en eerst de zich meer en meer ontwikkelende macht van den Adel, die ook de aanvankelijk vrije landgemeenten aan zijn gezag wist te onderwerpen, en de daardoor veroorzaakte uitwijking van duizende arbeidzame werklieden binnen de veilige muren der steden, kon aan deze een zekeren bloei verschaffen. Het verschil tusschen stad en land werd nu eerst duidelijk: hier de vrijheid, ginds de slavernij, en terwijl het platteland onder den ijzeren arm van duizende kleine en groote Heeren gebukt ging, verhief zich de vrijheidszin der steden steeds meer en meer, en, evenals zulks in ons land het geval was, wisten ook de Duitsche steden zich in de middeleeuwen van schier elken band te ontslaan, en zich als vrije Staten te verheffen. En eens zóóver gevorderd, begonnen ook die steden, steeds machtiger en machtiger geworden, er naar te streven om hunne heerschappij over het omliggende land uit te breiden en dus werkelijk Staten in den Staat te vormen. De rechtspraak kwam nu geheel in handen van Schöffen, die voor hun leven werden aangesteld en hun college steeds door coöptatie aanvulden. De Burgemeesters werden door die Schöffen en de Raden der stad voor den tijd van één jaar verkozen, terwijl deze Raden, in den regel door de zoogenaâmde «Gemeindeversammlung" (vergadering van alle stemgerechtigde burgers) aangewezen, het bestuur over de politie en de eigenlijke gemeentezaken in handen hadden.

Onder zulke omstandigheden kon het gezag van den Duitschen Keizer niet vast gevestigd zijn, en was deze dan ook inderdaad niet veel meer, dan de naamheerscher

over het reusachtig gebied, terwijl overal feitelijk het gezag aan de machtige vasallen, de leenheeren (*domini terrarum*) toekwam. Deze leenmannen speelden dezelfde rol als onze Hollandsche Graven, en ook hier was het hun streven, om, gebruikmakende van den twist tusschen Adel en Gemeente, zich zelf eene schier absolute macht te verwerven. Op eene dergelijke wijze trad b.v. in de XVII[de] eeuw de Groote Keurvorst, dien men als den grondlegger van den Pruisischen (Staat waarop wij thans in de eerste plaats onze aandacht willen vestigen) kan beschouwen, krachtig op, en trachte boven alles den invloed der machtige Standen [1]) te beperken.

Wat de steden betreft, wist de krachtige heerscher ook op deze door eene reeks Wetten, betreffende de inrichting van het krijgs-, finantie- en politiewezen, eenen allerbelangrijksten invloed uit te oefenen, en daarmede nog niet tevreden, was het zijn aanhoudend streven, zich ook in hare inwendige aangelegenheden te mengen. Zoo werd in zeer vele plaatsen de geheele inrichting van het Stedelijk Bestuur veranderd, en dit, voorheen zoo omvangrijk lichaam, tot een weinig talrijk college ingekrompen, aan hetwelk zijne bevoegdheid en werkkring met de meest krenkende nauwkeurigheid werd voorgeschreven; terwijl eindelijk nog de kroon op het werk werd gezet, door de Gemeente, wat haar uitwendig verkeer betrof, aan een zeer streng toezicht van zoogenaamde «*Commissarii locorum*" te onderwerpen [2]).

---

1) Zie over dien strijd van de verschillende Vorsten met de Standen, Stahl *Philosophie des Rechts* Bd. II Abth. 2 § 71 S 239 ff. Bluntschli t. a. p. Bd. I. S. 351 ff.

2) Zie over de geschiedkundige ontwikkeling der Gemeente in Duitschland: E. Th. Gaupp, *über Deutsche Städtegründung, Städteverfassung und Weichbild im Mittelalter* (Jena 1824) H. D. Hüllmann *Städterwesen der Mittelalter* (Bonn 1826—1830) Dr. Rauschnick, *das Bürgerthum und Städtewesen der Deutschen im Mittelalter* (Dresden 1829) enz.

De opvolgers van den Grooten Keurvorst werkten in die zelfde richting voort [1]) en spraken, terwijl zij zich langzamerhand al het gezag toeeigenden, het onverholen uit, dat zij zich als den eenigen Gebieder van land en volk beschouwden. Behalve bij de inhuldigingsplechtigheid in de verschillende Gewesten, was van eene bijeenroeping der Standen geen sprake meer.

Ook Frederik de Groote en Friedrich Wilhelm II handelden in denzelfden geest, en al gaf ook laatstgenoemde, bij zijne huldiging [2]), aan de Standen van Oost-Pruisen de verzekering: «sie bei ihren wohlhergebrachten Privilegien, Freiheiten und Gerechtigkeiten jèderzeit schützen zu wollen [3])" — bleek het al zeer spoedig, hoe weinig ernstig die belofte bedoeld was.

De triomf van het absolute Koningschap was dus vol-

---

[1]) Wel had Koning Friedrich Wilhelm I bij zijne huldiging in de verschillende Provinciën aan de Standen de verzekering gegeven „dasz er die Rechte derselben, wie im Allgemeinen die ganze Landesverfassung, aufrecht erhalten, und keinem seiner Unterthanen in den, was er billig und füglich als Recht ansehen könnte, beeinträchtigen werde," — maar het bleef bij die verzekering.

Zoo verzette zich o. a. de Ridderschap van Maagdenburg tegen de invoering van de zoogenaamde Schupferdegelder en klaagde zelfs, toen dit verzet niet hielp, den Koning bij het Hof te Weenen aan. Toen nu de Koning door dit Hof in het ongelijk werd gesteld, beval hij in zijne Instructie aan het General-Direktorium van 20 Dec. 1722 „dieser renitirenden Edelleute allerhand Chikanen zu machen und ihnen solchergestalt der Kitzel zu vertreiben, gegen ihren angeborenen Landesherrn und ihre Obrigkeit dergleichen frevelhaftes und gottloses Beginnen weiter zu gedenken, geschweige dennselbiges wirklich vorzunehmen und auszuführen," want besloot deze Instructie: „Wir sind doch Herr und könig und Können thun was wir wollen." —

Een ander maal verklaarde de Koning, in antwoord op een beroep op oude privilegiën: „Dies seijen alte und längstvergessene Dingen." —

Zie hierover meer. Moser: *„von der Reichstände. Landen. S.* 1012.

[2]) 15 September 1786.

[3]) Zie Dr. Ludwig von Rönne, *Das Staatsrecht der Preuszischen Monarchie,* Leipzig 1864. Bd. I. Abt. I. S. 10.

komen [1]), en met die steeds stijgende Koninklijke macht, begonnen ook de oudtijds zoo fiere en onafhankelijke steden veel van hun invloed te verliezen, zoodat ook zij, waar het platteland reeds lang alle zelfstandigheid had verloren, slechts een schijn van autonomie konden handhaven.

Een gewichtiger gebeurtenis zou echter aan elk zelfstandig gemeenteleven voor goed een einde maken.

Het succes der Fransche Revolutie bezorgde aan de door haar gekweekte denkbeelden, ook in de overige landen van Europa, een goed onthaal, en geheel onder den invloed van het revolutionnaire beginsel, dat de eenheid en onafhankelijkheid van den Staat slechts gehandhaafd kan blijven bij de meest absolute centralisatie, die geene zelfstandigheid hoegenaamd van eenig onderdeel kan dulden; onder den invloed dier denkbeelden, was het dan ook met de gemeentelijke vrijheid in de Duitsche landen geheel gedaan. De steden hielden niet alleen op, voor zoover zij dit nog mochten heeten, autonome Staten te zijn [2]), maar ook hare «corporative Gemeindefreiheit" werd ten eenemale vernietigd. Duitschland zou echter de wrange vruchten van dit stelsel plukken, en toen eindelijk na den slag van Jena [3]) aller oogen geopend werden en het voor een ieder duidelijk werd, dat in een land, waar de gemeentelijke vrijheid niet bestaat, ook de liefde voor het Vaderland moet verzwakken; dat bij zulk een systeem elk verband tusschen Regeering en Volk verbroken wordt; toen men

---

1) Zie over de natuur en ontwikkeling van dit absoluut Koninklijk Gezag in Pruisen: v. Lancizolle, *Königthum und Landstände in Preussen* S. 15. ff. S. 31 ff. S. 36 ff.

2) Enkele steden als Frankfort a/M., Hamburg enz. wisten zich echter als zoodanig te handhaven.

3) 14 October 1806.

eindelijk dat inzag, begreep men, dat het eenig middel, om aan het zoo diep vernederde Duitsche Volk zijn oude veerkracht weêr te geven, in eene betere regeling van het gemeentewezen gelegen was [1]). Toen was het, dat in Pruisen de Minister von Stein de hand aan het werk sloeg.

Voorloopig begon hij, na de vrijzinnige Preusz. Städte-Ordnung, van 1808 tot stand te hebben gebracht, ter voorbereiding van eene meer volkomen volksvertegenwoordiging, de door het Koningschap zoo zeer gefnuikte Standen weder in het leven te roepen en tot intermediair representatief lichaam te verheffen. Deze Standen, voor het meerendeel uit de bevoorrechte klassen samengesteld, verlangden echter, nu 't weer eens zoover was, ook niet meer, en werkten v. Stein's opvolger den Kanselier v. Hardenberg zeer in diens hervormingsplannen tegen, terwijl ook eindelijk de gebeurtenissen van de jaren 1812 en 1813 er het hare toe bijdroegen, om den bestaanden onvolkomen toestand te handhaven.

Na den vrede van Parijs ontwikkelden Vorst Hardenberg, Prins Metternich en von Stein het plan «einer Deutschen Verfassung", waarin o. a. ook gesproken werd van twee Kamers, samengesteld uit gekozen representanten des volks. Doch ook van dit plan kwam niets, en ook de vereeniging der vijf groote Duitsche Sta-

---

[1]) Zoo zegt ook Bluntschli t. a. p. blz. 592: „die Theilnahme an den Städtischen Angelegenheiten ermuntert der Gemeinsinn, belebt den Eifer, für öffentliche Zwecke: Zeit, Mühe, Geld zu opferen, macht vertraut mit den Schwierigkeiten aller gröszern Angelegenheiten, und schärft die Einsicht für die umfassenderen Statssachen. Eine Bürgerschaft, die in sich wohlgeordnet ist, und gelernt hat über ihren eigenen gemeinen Haus halt mit verständiger Freiheit zu urtheilen, wird auch für den Stat jeder zeit eine solide Stütze sein." —

ten [1]) tot het zoogenaamde Deutsche Komité, met het doel om over de staatkundige inrichting van Duitschland te beraadslagen, had geen ander gevolg dan dat in Art. 13 der Deutschen Bundesakte van 8 Juni 1815 verklaard werd: «in allen Bundesstaaten wird eine landständliche Verfassung stattfinden."

Ook de zienswijze van den Koning van Pruisen was ondertusschen veranderd [2]); de Ministers Beyme, von Boyen en W. von Humboldt, die der liberale richting waren toegedaan, verlieten het ministerie, en spoedig daarna gaf Z. M. dan ook te kennen, dat hij Art. 13 der Bundesverfassung aldus meende te moeten opvatten, dat dit, door het beginsel van standenvertegenwoordiging te erkennen, vanzelf de toepassing van het representatieve stelsel onmogelijk maakte.

Natuurlijk viel er bij eene dergelijke opvatting van het Staatsrecht ook weinig voor eene goede regeling van het gemeentewezen te hopen en v. Hardenberg, die steeds in de goede richting was werkzaam gebleven [3]), zag dan ook al zijne plannen, om op den door de Städte-Ordnung van 1808 ingeslagen weg voort te gaan, op den onwil des Konings schipbreuk lijden.

---

[1]) Oostenrijk, Pruisen, Beieren, Hannover en Wurtemberg.

[2]) De Koning had nl., nog vóór het Bundes-besluit genomen was, als blijk zijner goede gezindheid, de volgende proclamatie uitgevaardigd (22 Mei 1815): „Um der Preusz. Nation ein Pfand Unseres Vertrauen zu geben und damit der Nachkommenschaft die Grundstütze, nach welchen Unsere Vorfahren und Wir selbst die Regierung Unseres Reiches mit ernstlicher Vorsorge für das Glück Unserer Unterthanen geführt haben, treu überliefert und vermittelst einer schriftlichen Urkunde als Verfassung des Preuzischen Reichs dauerhaft bewahrt werden, haben Wir Nachstehendes beschlossen:

§ 1 Es soll eine Repräsentation des Volks gebildet werden.

[3]) Hoe rooskleurig v. Hardenberg steeds den toestand had ingezien bleek, toen hij nog in 1820 verklaarde: „man müsse dem allerdings langsamen doch sicheren Fortschriten der Regierung Vertrauen schenken."

Wat die Städte-Ordnung van von Stein betreft[1]), zij hier alleen aangemerkt, dat door die Wet het doel bij de de vervaardiging voor oogen gesteld, om nl. de Gemeenten weder tot een staat van gepaste onafhankelijkheid terug te voeren, volkomen bereikt werd, en het haar dan ook werkelijk — dank zij hare vrijzinnige bepalingen — mocht gelukken, om de steden weder een weinig van de drukkende voogdij van het Staatsgezag te bevrijden.

Echter bleef deze Wet, hoe goed ook met het oog op de voorafgegane toestanden, slechts eene eerste schrede op den goeden weg.

Dat von Stein overigens ook den treurigen toestand waarin het platteland verkeerde wilde verbeteren, bleek reeds genoegzaam uit het Edict van 9 October 1807, waarbij dit, nevens de afschaffing van vele heerlijke rechten, tevens uit zijnen toestand van absolute afhankelijkheid werd opgeheven. De hierop volgende Landesculturgezetzgebung van 1811, bereidde zelfs eene geheele bevrijding van den grondeigendom van alle heerlijke rechten voor; terwijl eindelijk het Edict van 30 Juli 1812 eene geheele hervorming der plattelandsgemeenten in den geest van de Städte-Ordnung beloofde. Het plan was nl., dat alleen de groote steden de bij de Städte-Ordnung toegestane gemeentelijke inrichting zouden behouden, en dat overigens alle andere steden, benevens de plattelandsgemeenten, onder eene «allgemeine Ordnung" zouden vallen.

Maar ook hier was het weder de Koning, die, ondanks

---

[1]) Zie over den rechtstoestand der Gemeenten voor dien tijd: Terlinden *Anleit. zum Preusz. Stadt und Bürger Rechte* (Halle 1797) Fr. Chr. J. Fischer *Lehrbegriff sämmtl. Kameral und Polizei Rechte* Bd. I S. 576 ff. G. H. Borowsky. *Abriss des prakt. Kameral und Polizeiwezens in den Preusz. Staaten* Bd. II S. 483 ff.

den aandrang van v. Hardenberg, de vervulling dezer schoone beloften verijdelde.

v. Hardenberg zag dan ook eindelijk zeer goed in, dat het denkbeeld om aan zijn land eene algemeene Gemeentewet te schenken, vooreerst niet voor verwezenlijking vatbaar was; de afscheiding tusschen stad en land werd scherper dan ooit gehandhaafd [1]), en in plaats van de zoo vurig gewenschte algemeene regeling, werd er thans eene reeks van bijzondere provinciale Landgemeinde-Ordnungen voorbereid [2]).

Ook thans weêr zou eerst de drang der Europeesche gebeurtenissen de regeling van het Duitsche gemeentewezen eene schrede verder kunnen brengen. Zoowel het jaar 1830 als 1848 bracht ettelijke hervormingen en kwam der vrije ontwikkeling der Gemeenten zeer ten goede [3]). In 1830 werd nl. de Städte-Ordnung aan eene revisie onderworpen en op den 17den Maart 1831 als geldende Wet afgekondigd, terwijl echter aan de steden, voor welke de Wet van 1808 gold, de keus werd gelaten, of zij onder deze, dan wel onder de Wet van '31 wilden komen, van welk recht slechts de steden Koningsbergen, Wendisch-Buchholz en Cremmen gebruik maakten, zoodat in alle overige steden [4]) de herziene Wet werd ingevoerd. Wat het onstuimig jaar 1848 betrof, gaf reeds de Deutsche Reichsverfassung van dat jaar in § 184 als algemeen principe: «Jede Gemeinde hat als Grundrecht ihrer Verfassung, die Wahl ihrer Vor-

---

1) Alleen in de Rijn-provincie kwam eene algemeene Gemeinde-Ordnung tot stand 23 Juli 1845.

2) Slechts die voor de Provincie Westphalen is tot stand gekomen en werkelijk ingevoerd, 31 October 1841.

3) Zie v. Savigny. *Die preuszische Städte-Ordnung*, in *Ranke's politischer Zeitschrift.*

4) In Westphalen nam men als criterium aan, dat alleen plaatsen van meer dan 2500 inwoners onder de steden zouden gerekend worden.

steher und Vertreter, die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten mit Einschlusz der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Stats." — Door deze bepaling werd de hoop op eene meer algemeene, uniforme regeling van het gemeentewezen opgewekt, en dat ook werkelijk een weinig meer uniformiteit niet zou kunnen schaden, moge uit het volgend overzicht van den toestand van het gemeentewezen, alleen in den Pruisischen Staat, omstreeks het jaar 1848, blijken.

Voor de steden golden niet minder dan zes Wetten nl. 1°. in de Provinciën Pruisen, Pommeren [1], Silezie en Brandenburg [2], de Städte-Ordnung van 19 November 1808; 2°. in de Provinciën Saksen, Westphalen en Posen [3], evenals in de voormalig Saksische landstreken, de herziene Städte-Ordnung van 17 Maart 1831; 3°. in de Rijn-provincie, de Gemeinde-Ordnung van 23 Juli 1845; 4°. in den Regierungsbezirk Stralsund, de bijzondere verordeningen der verschillende steden; 5°. in de kleine steden van de Provincie Posen, de Herzoglich-Warschauische Verfassung en 6°. in de kleine steden van de Provincie Westphalen, de Westphälische Landgemeinde-Ordnung van 31 October 1831.

Wat eindelijk de plattelandsgemeenten betreft, werden deze door de volgende voorschriften geregeld: 1°. in de Rijn-provincie door de Gemeinde-Ordnung van 23 Juli 1845; 2°. in de Provincie Westphalen door de Landgemeinde-Ordnung van 31 October 1841; 3°. in de overige streken, waar het algemeene Landrecht van kracht was,

---

1) Met uitzondering van den Regierungsbezirk Stralsund.
2) Met uitzondering van de voormalig Saksische landstreken.
3) Zoowel in Westphalen als in Posen, alleen voor plaatsen van meer dan 2500 inwoners.

door de bepalingen van den Zevenden Titel, gewijzigd door de Provinciale Wetgevingen en plaatselijke gebruiken [1]).

De zucht naar eenen 'n weinig meer geregelden toestand in den anders zoozeer op éénheid gestelden Pruisischen Staat, was dus voorzeker zeer verklaarbaar, en de Regeering, dan ook zeer wel inziende, dat de bestaande toestand op den duur onhoudbaar mocht heeten, kwam in December 1848 met een Ontwerp-Gemeentewet voor den dag. Dit Ontwerp werkte, in navolging [2]) van de beginselen der Oostenrijksche Wet van 17 Maart 1849, het groote principe van § 184 der Reichs-Verfassung nader uit, en trachtte door hare bepalingen de Gemeenten, die langzamerhand blinde werktuigen van het Staatsgezag waren geworden, weder tot een toestand van gepaste vrijheid en autonomie op te heffen.

Op den 31 Januari 1850 werd dit Ontwerp aan eene wijziging onderworpen, waarbij echter de hoofdprincipes bleven gehandhaafd; terwijl ook eindelijk door de bekende § 105 eenige hoogst gewichtige, algemeene voorschriften, die bij de uitwerking door de bijzondere Wetten in acht genomen moesten worden, gegeven werden [3]). Dit Ontwerp werd nu de Gemeinde-Ordnung van 11 Maart 1850.

---

1) Dit overzicht is ontleend aan v. Rönne t. a. p. Bd. II Abt 1. S 431 ff. (1864).

2) Men houde nl. wel in het oog, dat het Oostenrijksche Ontwerp, hoewel eerst eenige maanden na het indienen van het Pruisische tot Wet verheven, reeds lang te voren als Ontwerp was bekend gemaakt, en dus op die wijze aan de Pruisische Staatslieden tot model kon dienen.

3) § 105 gaf de volgende voorschriften.

1°. Ueber die inneren und besonderen Angelegenheiten der Gemeinden beschlieszen, aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Gemeinden ausgeführt werden. Das Gesetz bestimmt die Fälle in welchen die Beschlüsse dieser Vertretung der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind.

2°. Ueber die Betheiligung des Staates bei der Austellung der Gemeinde-

Deze nieuwe Wet, welke in een zeer nauw verband stond met de gelijktijdig uitgevaardigde Kreis- Bezirks- und Provinzial Ordnung, was, hoewel voorloopig de zoo verschillende inrichtingen der Gemeentebesturen handhavende, eene eerste krachtige poging om het zoo verderfelijk verschil tusschen stad en land te doen vervallen.

Terwijl men echter met de invoering dezer Wet in de steden van de Zes Oostelijke Provinciën nog ter nauwernood ter halverwege gevorderd was, en terwijl voor de invoering in de plattelandsgemeenten pas de eerste toebereidselen werden gemaakt, veranderde de Regeering weder van zienswijze [1]).

De nu weder ingetreden periode van reactie deed den Wetgever op nieuw den ouden weg inslaan, en het waren vooral de laatste op dat gebied uitgevaardigde Wetten, die de autonomie der Gemeenten weder zeer besnoeiden en het toezicht van den Staat, ook op vele inwendige aangelegenheden der Gemeente, aanmerkelijk verscherpten.

Bij Koninklijk Besluit van 19 Juni 1852 werd de verdere invoering der Gemeinde- Ordnung geschorst, waarop vervolgens door twee Wetten van den 24 Mei 1853 de Wet van 11 Maart 1850 opgeheven, en de reeds boven vermelde § 105 vervallen werd verklaard.

---

vorsteher und über die Ausübung des den Gemeinden zustehenden Wahlrechtes, soll die Gemeinde-Ordnung das Nähere bestimmen.

3°. Den Gemeinden steht die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gezetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zu. Ueber die Betheiligung der Gemeinden bei Verwaltung der Ortspolizei, bestimmt das Gesetz.

4°. Die Berathungen der Gemeindevertretungen sind öffentlich, jedoch kann das Gezetz Ausnahmen hiervon bestimmen. Ueber die Einnahmen und Ausgaben musz wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.

[1]) Zie over het geschiedkundig verloop dezer omkeering in de politiek der Regeering Dr. Koppe *Über die Verwaltung der Landgemeinden* (Berlin 1851); E. F. v. Enckevort-Vogelsang, *Betrachtungen über die Einführung der Gemeinde-Ordn. von* 11 *März* 1850 *in die östl. Prov. des Preusz. Staats.* (Berlin 1851.)

De zoo nauwkeurig omschreven bepaling van dit Art. werd nu vervangen door het vrij onbestemde voorschrift: «dasz die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des Preuszischen Staates durch besondere Gezetze näher bestimmt werde."

Eene andere bepaling verklaarde al de vroegere Wetten en Verordeningen, aangaande de inrichting der plattelandsgemeenten in de Zes Oostelijke Provinciën, en die betreffende de Stedelijke in Neuvorpommern en Rügen, weder van kracht; terwijl ten slotte Art. 3 het uitvaardigen van bijzondere Provinciale Wetten beval.

Alle eenheid was dus weder verbroken, en is sedert ook niet meer hersteld, zoodat thans de gemeentelijke inrichting, om ons alleen tot het Koninkrijk Pruisen te bepalen, door niet minder dan 17 Wetten geregeld wordt. Het zijn:

1° De Städte-Ordnung van 30 Mei 1853 [1]), voor de Zes Oostelijke Provinciën, met uitzondering van Neuvorpommern en Rügen.

2° De Wet van 31 Mei 1853, betreffende de inrichting der steden van Neuvorpommern en Rügen.

3° De Städte-Ordnung van 19 Maart 1856, voor de Provincie Westphalen.

4° De Städte-Ordnung van 15 Mei 1856, voor de Rijnprovincie.

5°. De Wet van 14 April 1856, betreffende de plattelandsgemeenten in de Zes Oostelijke Provinciën.

6°. De Landgemeinde-Ordnung van 19 Maart 1856, voor de Provincie Westphalen.

---

1) Ook de gemeentelijke inrichting van Frankfort a/M werd, na de gebeurtenissen van het jaar 1866, door de Wet van Maart 1867 naar analogie van deze Wet geregeld.

7° De Wet van 13 Mei 1856, voor de inrichting der Gemeenten in de Rijn-provincie.

8°. De niet minder dan drieledige Wetgeving voor de voormalig Hohenzollernsche Landen nl. *a.* de Wet van 5 Juni 1840, voor het voormalig Vorstendom Sigmaringen. *b.* de Landgemeinde-Ordnung van 19 October 1833, voor het voormalig Vorstendom Heslingen, met uitzondering van de stad Heslingen en *c.* de Stadt-Ordnung voor de stad Heslingen van 15 Januari 1833 [1]).

En wat de in 1866 nieuw verworven Provinciën betreft.

9°. De Städte-Ordnung van 24 Juni 1858 en de Landgemeinde-Ordnung van 28 April 1858, voor de Provincie Hannover.

10°. De algemeene Gemeentewet van 23 October 1834, voor het voormalig Keurvorstendom Hessen, en die van 26 Juli 1854, voor zoover betreft het voormalig Hertogdom Nassau.

11°. De Städte-Ordnung van 15 April 1869 en de Landgemeinde-Ordnung van 22 September 1867, voor de Provincie Sleeswijk-Holstein [2]).

Na deze vluchtige, historische beschouwing over de ontwikkeling der Gemeente-wetgeving in Pruisen; eene beschouwing, die, daar wij bij 't behandelen der vraag, op welke wijze de Staat eene weerspannige Gemeente tot haar plicht kan brengen, met al die verschillende Wetten moeten te rade gaan, volstrekt noodzakelijk was, is thans ook een enkel woord over de administratieve indeeling des lands

---

1) v. Rönne t. a. p. Bd. II Abth. I S. 435.
2) Zie Karl Freiherr v. Stengel. *Die organisation der Preussischen Verwaltung nach der neuen Reformgezetzen.* S. 135. (1884).

niet overbodig. De eigenaardige instellingen toch van het Pruisische Koninkrijk, doch bovenal het hoogst merkwaardig verschijnsel — dat men dan ook in geen enkel ander rijk terugvindt — dat het nl., ondanks de verdeeling van het grondgebied in Gemeenten, mogelijk is landstreken aan te wijzen, die niet onder eene Gemeente of een daarmede gelijkgesteld Riddergoed behooren, wettigen voorzeker deze kleine uitweiding.

In hoofdzaak is de toestand als volgt.

Het Koninkrijk Pruisen is verdeeld in Provinciën, Bezirke, Kreise en Gemeenten. De indeeling in Provinciën, bij welke men volstrekt niet altijd rekening met de historie heeft gehouden [1]) en die dan ook geheel als een politiek-administratieve maatregel is te beschouwen, berust op de verordening van 30 April 1815, waarvan § 1 bepaalt: 1°. dat er 10 Provinciën zullen zijn, en 2°. dat iedere Provincie in twee of meer Regierungs-bezirke moet gesplitst worden, waarvan het totaal echter het cijfer van 25 niet mag te boven gaan.

Het aantal Provinciën, dat eerst tot 8 verminderd was [2]), is thans na de annexaties van '66 geklommen [3]) tot 12,

1) Zoo was er b. v. geen enkele historische grond om eene Rijn-provincie te maken, daar de 81 landstreken waaruit die Provincie werd samengesteld, de meest uiteenloopende inrichting en wetgeving hadden. Dit zelfde geldt voor de Provincies Westphalen, Saksen en Pruisen, want, gelijk v. Rönne het t. a. p. Bd. III blz. 6 (uitgave 1883) uitdrukt: „die einzelnen Territorien, aus welchen dieselben zusammen gesetzt wurden, hatten grösztentheils nur das gemeinschaftlich, das sie Deutsche waren." —
In nog grooter mate was dit met de, uit het in 1866 verworven gebied, geknipte Provincien het geval.

2) Doordien de Provincien Pruisen en West-Pruisen tot ééne Provincie vereenigd werden, en insgelijks ook de vereeniging van de twee Provincien Kleve-Berg en Neder-Rhein tot ééne Rijn-Prov. plaats vond.

3) In 1866 werden nl. de Provincien Sleeswijk-Holstein, Hannover en Hessen-Nassau aan het Koninkrijk toegevoegd, terwijl in 1877 de Provincie Pruisen weder in 2 afzonderlijke Provinciën Oost- en West-Pruisen gesplitst werd.

terwijl ook de bestaande 25 Bezirke na die gebeurtenis met een zestal vermeerderd werden [1])

Elke Bezirk is volgens § 35 en § 36 der Wet van '15 weder in Kreise) verdeeld, die, evenals de Provinciën, niet alleen administratieve onderdeelen van den Staat zijn, maar tevens ook zelfstandige lichamen vormen, en als zoodanig door Kreis-stände vertegenwoordigd worden [3]). Elke Kreis [4]) telt onderscheiden Gemeenten, maar het zoude onjuist zijn te zeggen, dat hij in een bepaald aantal gemeenten is v e r d e e l d, daar men, het grondgebied der verschillende Gemeenten bij elkander voegende, zou ontwaren, dat men nog niet de volkomen uitgestrektheid van den Kreis had bereikt. Er zijn dus nog steeds grondstukken aan te wijzen die tot geene burgerlijke Gemeente behooren. Dit is natuurlijk een hoogst laakbare toestand en geheel in strijd met de bedoeling des Wetgevers, want al is er ook in dien zin geen algemeen gebod, is het toch aan geenen twijfel onderhevig, dat de Gemeente den laatsten trap der administratieve indeeling des Rijks vormt, en dat er der-

1) De verdeeling van Hannover in Regierungsbezirke heeft nl. tot heden toe nog geen plaats gevonden. De aldaar gehandhaafde Landdrosteien, wier inrichting op de Wet van 25 Sept. 1852 berust, zijn echter geheel op eene lijn te plaatsen met de Regierungsbezirke in de overige Provincien.
Zie v. Stengel t. a. p. blz. 129.

2) Hun aantal bedraagt thans 365.

3) Zie over deze Kreis-stände, en hunne samenstelling en bevoegdheid, uitvoerig v. Rönne t. a. p. Bd. I Abth. 2 § § 163-178. S. 403 ff. Voorts is door de Kreis-Ordnung van 13 Dec. 1872, die in de Provincien Oost- en West-Pruisen, Pommeren, Brandenburg, Saksen en Silezie is ingevoerd, eene zeer diep ingrijpende hervorming van de Pruisische Staatsinrichting tot stand gebracht, die door de aanvullingswetten van 30 Juli 1883 (*über die allgemeine Landesverwaltung*) en van 1 Aug. 1883 (*über die Zuständigkeit der Verwaltungs und Verwaltungsgerichts behörden*) voltooid is. De invoering in de overige Provincien wacht op de tot stand koming van de daartoe benoodigde Kreis-und Provincial Ordnungen.

4) De taak van het Kreis-Bestuur is hoofdzakelijk, om op te treden waar het geldt den Kreis in gemeentelijke aangelegenheden, die den geheelen Kreis betreffen, te vertegenwoordigen.

halve geen enkel stuk grond, hoe klein ook, in het gansche Rijk mag zijn aan te wijzen, dat niet tot de eene of andere Gemeente behoort. Ook de Gemeinde-Ordnung van 11 Maart 1850 sprak dit duidelijk uit, waar hare eerste § de bepaling bevatte: «dasz zu einem Gemeinde-Bezirke alle innerhalb der Grenzen desselben gelegenen Grundstücke gehören, und dasz jedes Grundstück einem Gemeinde-Bezirke angehören oder einen solchen bilden musz." — Wij kennen echter het lot van die Wet, en zoo kwam het, dat von Rönne nog in zijne uitgave van 1883 kon neerschrijven: «dies ist vielfach, namentlich auf dem Lande nicht der Fall; vielmehr stehen, abgesehen von den groszen Gütern (Domainen und Rittergüter) und früheren Bestandtheilen derselben in den Provinzen Preuszen, Pommern, Brandenburg, Sachsen und Schlesien, auch manche kleinere Besitzungen (Mühlen, Krüge und dergl.) noch auszerhalb des Gemeindeverbandes[1]."

De voor de Gemeente-Wet van 1850 in de plaats getreden bijzondere Gemeinde-Ordnungen bevatten over dit onderwerp vrij uiteenloopende bepalingen, en terwijl bv. de Städte-Ordnung van 30 Mei 1853, voor de Zes Oostelijke Provinciën, en die van 19 Maart 1856, voor de Provincie Westphalen, de mogelijkheid openstelt om aan dien afkeuringswaardigen toestand een einde te maken, zonder daartoe echter een bepaald bevel te geven, bepaalt de Städte-Ordnung voor de Rijn-provincie slechts voor de steden, dat alle gronden binnen haar gebied gelegen ook *ipso jure* tot de stedelijke Gemeente behooren; zoodat eindelijk de Wet van 14 April 1856 op de inrichting der plattelandsgemeenten in de Oostelijke Provinciën, vrij wel

[1]) T. a. p. Bd. III S. 39.

alleen staat, waar zij in § 1 zegt: «dasz jedes Grundstück welches bisher noch keinem Gemeinde oder selbständigen Gutsbezirke angehört hat, nach Vernehmung der Betheiligten und nach Anhörung des Kreistages durch den Oberprasidenten mit einem solchen Bezirke vereinigt werden soll; wenn es sich aber nach seinem Umfange und seiner Leistungsfähigkeit zu einem besonderen Gemeinde, oder selbständigen Gutsbezirke eignet, mit Genehmigung des Königs dazu erklärt werden kann [1])." —

Ook op dit terrein is dus de toestand nog al vrij verward.

Na aldus een blik te hebben geslagen op de eigenaardige indeeling des Rijks, gaan wij, daar eene zij het ook slechts vluchtige beschrijving van de functiën dier verschillende organen [2]) ons te ver van ons doel zou verwijderen, er thans toe over, om door een paar trekken de samenstelling der gemeentelijke Besturen, hunne verhouding tot den Staat, doch bovenal de bevoegdheid van het Centraal Gezag om eene weerspannige Gemeente tot de naleving harer plichten te dwingen, te schetsen.

Deze drie punten staan natuurlijk met elkander in het nauwste verband, vooral waar men, zoo als in Pruisen het geval is, eene weerspannige Gemeente in de eerste plaats in haar bestuur tracht te treffen.

---

[1]) Een dergelijk absoluut bevel bevat ook de Landgemeinde-Ordnung van 19 Maart 1856, voor de Provincie Westphalen.

De Gemeinde-Ordnung voor Hohenzollern-Sigmaringen van 5 Juni 1840 bepaalt, dat alle gronden die tot nu toe tot geene bepaalde Mark behooren en ook zelf geene zelfstandige Mark vormen, bij de aangrenzende Mark moeten worden ingedeeld. Eigenaardig echter is hierbij, dat de bewoners van dergelijke gronden door die toewijzing niet *ipso jure* burgers van de aldus vergroote Gemeente worden, maar dit burgerschap eerst op eene afzonderlijke wijze moeten verwerven.

[2]) Vgl. o. a. Mr. J. T. Buijs. *Bijdragen* XXI. p. 147 vlg. *De Administratieve Rechtspraak in Duitschland* II.

Ook op dit terrein heerscht, gelijk nog al voor de hand ligt, de grootst mogelijke verwarring, en de inrichting der gemeentelijke Besturen varieert dan ook vrij wel met al de haar regelende Wetten. Gelukkig echter stemmen de Städte-Ordnungen van 30 Mei 1853 [1]), 19 Maart 1856 [2]) en 15 Mei 1856 [3]) in de hoofdzaak overeen, en zijn de verschilpunten meer in de détails gelegen. Al deze drie wetten gaan toch van het groote beginsel uit, dat de stedelijke Gemeenten als corporaties zijn te beschouwen, aan welke, binnen de grenzen door de Wet gesteld [4]), eene vrij groote mate van autonomie moet worden toegekend. Ten aanzien van de inrichting van het Bestuur dier Gemeenten, wijken zij echter al dadelijk van elkander af, en terwijl in de steden, waar de twee eerstgenoemde Wetten gelden, het Stedelijk Bestuur uit een college [5]) (Magistrat) en een Raad bestaat, waarbij aan dien Magistrat het uitvoerend gezag is opgedragen, vormen in de steden binnen de Rijn-provincie gelegen, Burgemeester en Raad de Stedelijke Overheid [6]), en wordt aldaar het uitvoerend gezag aan dien Burgemeester, bijgestaan door een of meer Beigeordneten toevertrouwd.

De verkiezing, zoowel van den Magistrat als van

---

[1]) Voor de Zes Oostelijke Provincien met uitz. van Neuvorpommer en Rügen.

[2]) Voor de Provincie Westphalen.

[3]) Voor de Rijn-provincie.

[4]) Zie daarover § 9 der Städte-Ordnung van 30 Mei 1853; § 9 der Wet van 19 Maart 1856 en § 8 der Städte Ordnung voor de Rijn-provincie.

[5]) Volgens §§ 72 en 73 kan (in de Oostelijke Provincien echter alleen maar bij steden van meer dan 2500 inwoners) op voordracht van den Gemeenteraad en onder toestemming der Regeering, besloten worden, dat in plaats van het Magistrats-college, er één Burgemeester en 2 of 3 (naar gelang van het aantal inwoners) Schepenen (Schöffen), om den Burgemeester bij te staan en zoo noodig te vervangen, zullen gekozen worden.

[6]) Omgekeerd staat hier § 66 aan den Gemeenteraad, onder toestemming der Regeering, toe, om in plaats van éénen Burgemeester, een college aan het hoofd der stad te hebben.

den Burgemeester en zijne Beigeordneten geschiedt, en hierin stemmen de drie Wetten weer overéén, door den Raad [1]). Die keuze moet echter bekrachtigd worden, en wel in steden van meer dan 10.000 inwoners door den Koning en in de overige door de Provinciale Regeering. Zoo de bekrachtiging wordt geweigerd, moet de Raad eene nieuwe keuze doen, en zoo ook deze niet naar den zin der Regeering uitvalt, is in de Oostelijke Provinciën en in de Provincie Westphalen het Centraal Gezag bevoegd, dien post op kosten der stad tijdelijk door een Commissaris te doen bekleeden. In de Rijn-provincie daarentegen is in een dergelijk geval de bevoegde autoriteit [2]) gerechtigd, zelf den Burgemeester of den Beigeordnete te benoemen. Dit allergewichtigst ingrijpen in de gemeentelijke bevoegdheid is evenzeer aan de Regeering toegestaan, zoo vaak de Raad weigert eene keuze te doen, of wel door eene lijdelijke oppositie zich aan den hem opgelegden plicht wil onttrekken.

Terwijl in de steden, waar een Burgemeester aan het hoofd der zaken is geplaats, deze ook tevens van rechtswege Voorzitter van den Raad is, kiest in de steden, waar de Städte-Ordnung van 30 Mei 1853 of die van 19 Maart 1856 geldt, de Raad zich jaarlijks zijnen President.

Aan den Magistrat of den Burgemeester is bovendien, als orgaan van het Staatsgezag, nog de plicht opgelegd om zijne toestemming aan raadsbesluiten, door hem strijdig met de Wet of het algemeen belang geacht, te

---

[1]) De Burgemeester wordt voor 12, de Schöffen en Beigeordneten voor 6 jaar gekozen; om de 3 jaar treedt de helft der Schöffen af.

[2]) Deze verschilt nl. naar gelang de stad al dan niet 10.000 inwoners telt.

onthouden en de zaak aan de hooge Regeering ter beslissing voor te dragen.

Insgelijks verschillen de drie wetten in het aanwijzen der lichamen, die de Gemeente bij de uitvoering harer taak moeten controleeren, en zoo de Wet van 30 Mei 1853 dien last aan de Regeering opdraagt [1]), is die taak in de Rijn-provincie en in de Provincie Westphalen, bij steden onder de 10,000 inwoners, in eerste instantie aan den Landraad (den Koninklijken Commissaris over den Kreis), en eerst daarna in hooger beroep aan de Regeering toevertrouwd. Zoo dit controleerend lichaam het noodig mocht hebben bevonden een besluit van den Raad te vernietigen, geeft het daarvan onmiddelijk kennis aan den Raad, die zich alsdan tot de Regeering kan wenden [2]). Wanneer eindelijk, de Raad weigert of verzuimt eene door de Wet voorgeschreven uitgaaf op de begrooting te brengen, of verklaart, niet in eene in het algemeen belang noodzakelijk geworden uitgave te bewilligen, brengt — en hierin stemmen de drie Wetten weêr volkomen overeen — de Regeering zelve dien post op de begrooting of stelt de buitengewone uitgave vast [3]). In alle andere gevallen echter, waar de stad weigert haar plichten als onderdeel van den Staat tegenover het Centraal Gezag te volbrengen, wordt de Raad ontbonden [4]) en een door

---

1) Dit is ingelijks het geval in de Provincie Westphalen bij steden van meer dan 10 000 inwoners.

2) Zie de overeenstemmende bepalingen van § 77 der Wet van '53, § 78 der Wet van 19 Maart 1856 en § 83 der Wet van 15 Mei 1856.

3) Zie de §§ 80 en 85.

4) Binnen zes maanden moeten echter de verkiezingen voor den nieuwen Raad plaats vinden.

den Minister van Binnenlandsche Zaken benoemde Commissaris met zijne functiën belast [1]).

De Hoofdstad Berlijn neemt voorts eene geheel eigenaardige plaats in het Staatsverband in. Zij is uit het Kommunalverband der Provincie Brandenburg getreden, zonder daarom nog, gelijk oorspronkelijk het plan was, een afzonderlijk Kommunalverband of eene afzonderlijke Provincie te vormen. Wel maakt daarentegen

1) In de sedert '66 aan het Rijk toegevoegde Provincien is de toestand in hoofdzaak de volgende:

In de Provincie Hannover zijn de steden uit een administratief oogpunt in twee groepen te splitsen nl. in zelfstandige (die onder het onmiddelijk bestuur der Landdrostei staan) en Amtssässige. Nevens den Magistrat (het Dagelijksch Bestuur) wordt de stad ook door een Raad (Bürgervorsteher) vertegenwoordigd.

In de Provincie Hessen, waar de algemeene Geemeentewet van 23 Oct. 1834 nog steeds van kracht is, bestaan de Gemeentebesturen: *a.* uit een Ortsvorstand die in de groote steden den titel van Ober-Bürgermeister en in alle andere steden, benevens ook op het platteland, dien van Bürgermeister voert. *b.* uit een Gemeenteraad en *c.* uit een Gemeindeauschuss, die insgelijks controle op het gemeentebeheer uitoefent, en wiens toestemming in sommige gevallen voor de geldigheid van het raadsbesluit gevorderd wordt.

Wat het deel der Provincie Hessen, dat door het voormalig Hertogdom Nassau wordt gevormd, betreft, is aldaar nog steeds de algemeene Gemeentewet van 26 Juli 1854 van kracht. Door deze wet wordt het Bestuur van iedere Gemeente aan den Gemeenteraad, die uit een Burgemeester en de Raadsleden bestaat, toevertrouwd. In enkele door de Wet aangegeven gevallen, treedt ook hier de Gemeindeversammlung of de door deze gekozen Bürgerausschuss ter medewerking op.

In de Provincie Sleeswijk-Holstein, bestaat in de steden, voor welke de Städte-Ordnung van 15 April 1869 geldt, evenals in de oostelijke Prov. van Pruisen, een Magistrats-college nevens den Raad. In kleinere plaatsen echter treedt, in plaats van een college, een Burgemeester op, aan wien twee of meer zoogenaamde Rathsmänner ter ondersteuning en vervanging worden toegevoegd In de plattelandsgemeenten eindelijk, komt alle gezag toe aan de Gemeinde-Versammlung (in wier plaats ook soms Gemeenteraden optreden) en een door deze gekozen Stellvertreter

Het Bestuur der Stad Frankfort a/M (onder welke ook Sachsenhausen en omliggend land behoort) is geheel naar analogie van de Städte-Ordnung van 30 Mei 1853 georganiseerd.

In de Gemeenten eindelijk, gelegen onder het gebied van het voormalig landgraaflijk Hessisch Ambt Hamburg, bestaat het Gemeentebestuur uit: *a* een door de Reg. benoemden Burgemeester, *b* een of twee Beigeordneten, en *c* den Gemeenteraad, die evenals de Beigeordneten (hoewel deze onder goedkeuring der Reg.) door verkiezing wordt aangewezen. Zie v. Stengel t. a. p. S. 136 ff.

Berlijn eenen zelfstandigen Regierungsbezirk [1]) uit. Het gevolg van dien zonderlingen toestand is, dat de Oberpräsident [2]) van Brandenburg tevens ook Oberpräsident van Berlijn is, terwijl ook de meeste Provinciale instellingen insgelijks voor den Stadt-Kreis Berlijn dienst doen [3]). Hoewel nu het toezicht over de Gemeente, bij het ontbreken van eenen Regierungspräsident, door den Oberpräsident wordt uitgeoefend, is overigens het Gemeentebestuur op denzelfden voet ingericht als in de overige Brandenburgsche steden [4]) en kan alzoo door dezelfde middelen tot de naleving zijner verplichtingen worden gedwongen.

Bij de plattelandsgemeenten zijn echter de afwijkingen veel grooter.

In de Zes Oostelijke Provinciën is hare toestand in hoofdzaak de volgende:

De rol van den Gemeenteraad wordt hier door de zoogenaamde «Gemeindeversammlung" (bestaande uit de stemgerechtigde leden der Gemeente) vervuld [5]). Op ver-

---

1) De twee Bezirke der Provincie Brandenburg zijn Potsdam en Frankfort a/O.

2) Aan het hoofd van elke Provincie staat een Oberpräsident; aan dat van elken Regierungsbezirk een Präsident.

3) v. Stengel t. a. p. S. 351 noemt als zoodanig: das Provincial Schul-Kollegium; das Medizinal-Kollegium, enz. enz.

4) Dat n.l. de regeling van het politiewezen aan den Staat is opgedragen is niets bijzonders, daar in alle Gemeenten waar zich eene Bezirksregierung of Landgericht bevindt, evenals in vestingen of Gemeenten van meer dan 10.000 inwoners, de regeling van de plaatselijke politie aan Staatsbeambten kan worden opgedragen. Zoo zijn er, behalve in Berlijn, in Breslau, Koningsbergen en Keulen Polizei-präsidenten; in Potsdam, Stettin, Danzig, Posen, Maagdenburg, Kolberg en Aken Polizeidirectoren, terwijl ook nog in Frankfort a/M een Polizeipräsidium en in Hannover, Wiesbaden, Kassel, Göttingen, Marburg, Hanau en Fulda Polizei-direktionen gevestigd zijn.

5) Bij het ontstaan der Dorpsgemeenschap kan men in Duitschland reeds van oudsher drie systemen onderscheiden nl.:

1o dat van de oud-Germaansche landgemeenten (de zoogen. marken)

zoek kan echter die G e m e i n d e v e r s a m m l u n g door een' gekozen Raad vervangen worden, wanneer nl. de Minister van Binnenlandsche Zaken zijne goedkeuring aan het door haar ontworpen Reglement, regelende het aantal raadsleden, den tijd der verkiezing, de kiesbevoegdheid enz., wil schenken. Natuurlijk kan ook een op deze wijze in het leven geroepen Gemeenteraad, wanneer de omstandigheden zulks eischen, ontbonden worden.

Aan het hoofd van iedere Gemeente staat een S c h u l z e (Schout) of D o r f r i c h t e r, die naar gelang van omstandigheden door de G e m e i n d e v e r s a m m l u n g of door den Heer van de plaats — in beide gevallen echter onder goedkeuring van den Landraad — benoemd wordt; terwijl hem voorts twee S c h ö f f e n of G e r i c h t s m ä n n e r, tot bijstand, en zoo noodig ter vervanging, worden toegevoegd.

De contrôle eindelijk over deze plattelandsgemeenten en

---

nl. een verband tusschen de binnen zekeren kring wonende vrije grondbezitters. die met elkander ook het genot van den onverdeelden A l m e n d e (de algemeene Mark) hadden. Grondbezit was hier dus de grondslag van het gemeentelijk burgerrecht. Ofschoon er nu in latere tijden aan die grondbezitters nog enkele andere klassen als bv. handwerkers, kramers enz., die slechts grond in huur hadden, werden toegevoegd, bleven de landbouwers toch de eigenlijke kern der Gemeente vormen.

Dit systeem bestaat nog heden in vele Duitsche landen en vooral in de Oostelijke Provincien van Pruisen (zie daarover meer G. L. M a u r e r. *Gesch. der Markenverfassung*. Erlangen 1856. O t t o G i e r k e *Rechtsgesch. d. deutschen Genossenschaft*. Berlin 1868.

2° dat het gemeenteverband als los van den grond, en als een persoonlijk verband opvatte, zoodat hierbij alles van de afstamming afhankelijk was; bij welk systeem men dus de Gemeente als ééne groote familie kan beschouwen. Dit komt vooral in Zuid-Duitschland en in vele kantons van Zwitserland voor. (zie B l u n t s c h l i. *Zürcherische Rechtsgeschichte* II S. 58 ff. en v. B l ö s c h. *Gutachten über die Reorganisation des Gemeindewesens im kanton Bern* 1851.

3° dat van de i n w o n e r s - g e m e e n t e, zoodat het lidmaatschap der Gemeente afhankelijk wordt gesteld van de woonplaats. Dit systeem is vooral in Pruisen doorgevoerd en de Wet van 1850 was dan ook geheel op dit beginsel gegrondvest.

Men zie ook Art. 3 al. 3 der Verfassung des Deutschen Reichs.

de daarmede gelijkgestelde zelfstandige Gutsbezirke, is in deze streken aan den Landraad, en, in hoogste ressort, aan de Provinciale Regeering, toevertrouwd.

Wat de Provincie Westphalen betreft, is aldaar aan het voorschrift der Landgemeinde-Ordnung van 19 Maart 1856 luidende: «Jede Gemeinde bildet eine Korporation unter einem Gemeindevorsteher und hat ihre eigene Verwaltung und Vertretung [1])" — op de volgende wijze voldaan.

Het Bestuur van elke Gemeente bestaat uit eene Gemeindeversammlung [2]) en eenen door deze (onder bekrachtiging van den Landraad) gekozen [3]) Hoofd der Gemeente (Vorsteher), aan wien het uitvoerend gezag is toevertrouwd. Die Vorsteher is Voorzitter van de Gemeindeversammlung, behoudens het recht van den Amtman [4]), om hem desverkiezende als zoodanig te vervangen.

Ook hier wordt de contrôle van den Staat over de Gemeenten, de daarmede gelijkgestelde gestelde Goederen

---

1) § 66.

2) Deze wordt, zoodra het getal der stemgerechtigde leden meer dan 18 bedraagt, vervangen door eenen Gemeenteraad.

3) Bij niet bekrachtiging, moet de keuze opnieuw geschieden, en zoo men ook dan nog niet tot een afdoend resultaat komt, volgt de benoeming door den Landraad, voor hoogtens 6 jaar. Hetzelfde geschiedt bij weigering om eene keuze te doen.

4) Meerdere Gemeenten, evenals de met haar gelijkgestelde Goederen, vormen een zoogen. Amt., aan het hoofd waarvan een Amtman staat, die door den Koning, den Landraad gehoord, wordt benoemd. Zoo het Amt uit meer dan ééne Gemeente bestaat (want ook eene enkele Gemeente kan soms een Amt vormen) kan de post van Amtman tevens verbonden zijn aan dien van Vorsteher zijner woonplaats. Zijne taak bestaat voornl. in de zorg voor de politie in zijn district en het houden van toezicht op de verschillende Gemeenten, voor zoover hunne rekening en begrooting betreft. Hij wordt terzijde gestaan door de zoogen. Amtsversammlung, die bestaat uit: 1° de Hoofden der verschillende tot het Amt behoorende Gemeenten; 2° de bezitters van Goederen, die recht geven op eene stem in den Kreitsdag en 3° door de Gemeindeversammlung te kiezen afgevaardigden, voor elke Gemeente minstens één. Zoo het Amt echter slechts uit ééne Gemeente bestaat, treedt de Gemeindeversammlung als zoodanig op.

en de Ambten, uitgeoefend door den Landraad [1]), met beroep op de Provinciale Regeering.

Eigenaardig is ten slotte de bepaling, waardoor gevallen als zich bij ons b. v te Vledder voordeden onmogelijk worden, dat eene zonder geldige reden gedane weigering, om een onbezoldigden post bij de gemeentelijke vertegenwoordiging te aanvaarden, gestraft wordt met het verlies van het gemeentelijk burgerrecht voor 3 — 6 Jaar, en met (wat voor velen nog vrij wat zwaarder weegt) eene verhooging van den aanslag in de directe belastingen met 25 tot 50 %.

Op voordracht van het Staats-Ministerium, kan eindelijk bij Koninklijk Besluit elke Gemeinde- of Amts-Versammlung ontbonden, en de waarneming harer functiën aan eenen door den Minister van Binnenlandsche Zaken benoemden Commissaris, opgedragen worden [2]).

Voor die plaatsen der Rijn-provincie, in welke de Städte-Ordnung van 15 Mei 1856 niet wordt toegepast, is de inrichting van het Bestuur nagenoeg gelijk aan de hierboven voor de Provincie Westphalen geschetste [3]).

Ook hier beslist het aantal van 18, met het volle gemeentelijk burgerrecht voorziene leden, over het al of niet hebben van eenen Gemeenteraad, en ook hier zijn al de boven medegedeelde bepalingen: omtrent het niet aannemen van een onbezoldigd gemeenteambt, omtrent het Hoofd

---

1) Deze heeft het recht om desverkiezende (hoewel zonder stem) op te treden als Voorzitter der Gemeinde- of Ambtsversammlung, en ook om deze zelfstandig bijeen te roepen.

2) Natuurlijk echter niet, wanneer de Gemeindeversammlung uit minder dan 18 leden bestaat.

3) Het eenige verschil is hierin gelegen, dat, waar meerdere Gemeenten in Westphalen een Ambt vormen, zulk eene vereeniging in de Rijn-provincie den naam van Bürgermeisterei draagt.

der Gemeente, het ontbindingsrecht van de Regeering enz. enz., toepasselijk.

Aangaande de inrichting der plattelands-gemeentebesturen in de Hohenzollernsche landen, is in hoofdzaak op te merken, dat, terwijl de Landgemeinde-Ordnung van het voormalig Vorstendom Heslingen zeer onbepaald is, zoodat bijna alles aan het gewoonterecht, zooals dit zich in de verschillende Gemeenten ontwikkeld heeft, is overgelaten [1], de Gemeentewet van 6 Juni 1840 voor het voormalig Vorstendom Hohenzollern-Sigmaringen, meer de aandacht verdient. Deze Wet toch, plaatst aan het hoofd der Gemeente eenen Burgemeester en een Raad, die beiden voor 6 jaar door de Gemeindeversammlung, met minstens $^1/_3$ der stemmen van al de kiesgerechtigden, verkozen worden [2]. Nevens dien Raad staat de Bürgerausschuss, die evenveel leden telt als de Raad met inbegrip van den Burgemeester, en voor 3 jaar door de Gemeindeversammlung, voor de helft uit de hoogstaangeslagenen, verkozen wordt. In alle gevallen, waarin de medewerking van den Ausschuss noodig is [3], wordt hij tot eene gemeenschappelijke zitting met den Gemeenteraad uitgenoodigd, hoewel elk College afzonderlijk stemt. Bij verschil tusschen Gemeenteraad en Ausschuss, moet de Burgemeester de zaak aan het oordeel van het Oberamt onderwerpen.

---

1) Het Bestuur der Gemeente is hier meestal toevertrouwd aan een zoogen. Ortsgericht, onder Voorzitterschap van een Vogt, die door de Reg., uit een aantal door de Gemeente voorgedragen kandidaten, benoemd wordt. Behalve dit Ortsgericht bestaat bovendien nog in elke Gemeente een Bürgerausschuss en eene Gemeindeversammlung.

2) Ook hier moet men den leeftijd van 60 jaren bereikt hebben of enkele bepaalde betrekkingen bekleeden, om eene benoeming te mogen weigeren.

3) v. Rönne t. a. p. Bd. II Abth. I S. 469 somt die gevallen op.

De ontbinding van den Gemeenteraad en zijne vervanging door eenen daartoe door de Regeering benoemden Regeerings-Commissaris, is ook in deze landstreken het wapen, door de Wet aan den Staat, tegenover zijne onwillige onderdeelen, toegekend.

Wanneer wij dus, om hiermede van onze Oostelijke naburen afscheid te nemen, met een paar trekken den toestand van het gemeentewezen en de verhouding van de Gemeente als onderdeel van den Staat tegenover het Centraal Gezag in het Duitsche Keizerrijk [1]), willen weergeven, kunnen wij, ondanks het ontbreken van alle uniformiteit, de twee volgende groote beginselen in nagenoeg alle de gemeentelijke inrichting betreffende Wetten terugvinden, nl. 1°. de vrije benoeming, zoowel van de gemeentelijke vertegenwoordiging, als van het Hoofd der Gemeente [2]), — om 't even onder welken titel — door de ingezetenen, en 2°. het ontbindingsrecht van den Staat.

Dit laatste recht, benevens ook de bijna overal doorgevoerde bevoegdheid van het Centraal Gezag, om, zoo de keuze van dat Hoofd der Gemeente niet in den smaak der Regeering valt en alle minnelijke pogingen niets uitwerken, eenen Regeerings-Commissaris met het voorloopig waarnemen zijner taak te belasten, of wel in enkele streken eene definitieve benoeming te doen, maken echter de inderdaad zeer groote vrijheid, aan de Gemeente in haar inwendig beheer toegestaan, totaal illusoir. Wanneer toch eenmaal een Gemeenteraad is ontbonden, wegens het niet navolgen van

---

1) Want in hoofdzaak is de regeling van het gemeentewezen in de overige Duitsche landen aan die van Pruisen gelijk.

2) De Badensche Städte-Ordnung wijkt hierin echter af, dat zij de bekrachtiging dier keuze niet verplichtend stelt.

een voorschrift, aan de Gemeente in hare hoedanigheid als onderdeel van den Staat opgelegd, heeft de waarnemende Regeeringscommissaris, als geheel in de plaats van den Gemeenteraad tredende, ook het recht en den plicht om ook de regeling van de meest huishoudelijke gemeentezaken ter hand te nemen. Op die wijze wordt de gemeentelijke vrijheid een ijdele klank, en ik geloof dan ook inderdaad, dat wij, bij het zoeken naar den goeden weg, niet bij onze Duitsche naburen behoeven te rade gaan [1]).

Het Centraal Gezag staat hier niet weerloos tegenover de Gemeente; maar de Gemeente is, aan handen en voeten gebonden, aan de willekeur van den Staat prijsgegeven [2]).

---

1) Dat bij ons de toestand oneindig beter is, springt toch onmiddelijk in het oog. Zoo toch ook soms hier te lande de Commissaris des Konings als Gemeentebestuur optreedt, is dit steeds, waar het eene hem door de Wet opgelegde verplichting had te vervullen, en alleen voor die ééne zaak, terwijl de Gemeenteraad in alle overige aangelegenheden, de bevoegde autoriteit blijft. Ja zelfs, zoo de ontworpen wijziging onzer Gemeentewet doorgaat, en de Burgemeester, bij ontstentenis van den Raad, geheel als Raad mag optreden, is dit nog geheel iets anders als de in Duitschland bestaande toestand, daar dan dit college het nog steeds in zijne macht heeft, om op ieder oogenblik zelf de zaak terhand te nemen.

2) Dat deze bewering niet te kras is, leert ons de praktijk. In Straatsburg en Metz b.v. is, om politieke redenen, de aanwezigheid van eenen Regeerings-Commissaris regel. Zoo ook weigerde nog dezer dagen de Pruisische Regeering de benoeming van den gematigd-vrijzinnige Herse tot Burgemeester van Posen te bekrachtigen, en zond, toen de Raad bij zijne keuze volhardde, een Regeerings-Commissaris. Natuurlijk was de Raad met dezen afgezant van het Staatsgezag niet bijster ingenomen, zoodat het spoedig tot eene botsing kwam; eene ontbinding volgde en..... het doel was bereikt. De Regeerings Commissaris was gedurende zes maanden ten volle meester van het gemeentelijk beheer. Zoo nu, na die zes maanden, dezelfde of een in dezelfde richting optredende Raad terugkeert, — wat nood, — men wendt het middel opnieuw aan en is weder voor zes maanden geborgen, enz. Is bij zulk eenen toestand het door mij beweerde overdreven?

---

§ 2. FRANKRIJK.

Wanneer wij thans voor een oogenblik onze aandacht wijden aan den toestand van het gemeentewezen in het land der Centralisatie bij uitnemendheid, ontwaren wij bij het nagaan der ontwikkelingsgeschiedenis dier Gemeenten, in den aanvang slechts weinig verschilpunten met den oorspronkelijken toestand dier lichamen in de door ons hier boven geschetste Rijken. Ook in Frankrijk ontwikkelden zich de Gemeenten, na de emancipatie der hoorigen, zij het ook, in tegenstelling met den meer kalmen gang van zaken in de Germaansche landen — slechts ten koste van stroomen bloeds, tot vrije zelfstandige machten; ook in Frankrijk waren het vooral de steden, die de Vorsten bij hunnen strijd tegen den overmachtigen Adel steunden; waren het de steden, die er het meeste toe bijdroegen, om, in plaats van de ontelbare kleine Staatjes, de vestiging van één machtig Koninkrijk mogelijk te maken. Doch hier eindigt ook de parallel, en, waar de politiek van Lodewijk XI nog volkomen met het streven van een' Philips van Bourgondië ten onzent, en van een' Friedrich Wilhelm I in Pruisen is gelijk te stellen; waar in de drie Rijken het doel dier Vorsten gelijkelijk slechts

daarop gericht was, om een absoluut koninklijk gezag, ten koste van alle vrijheden en rechten der burgerijen te vestigen; waar dus het uitgangspunt bij allen hetzelfde mocht heeten, wijkt het resultaat, door den Franschen Monarch op zijn streven verkregen, aanzienlijk af van de toestanden, uit diezelfde poging èn in Nederland èn in Duitschland geboren. Terwijl toch in die beide landen, de steden, zoodra zij in den Vorst hunnen eigenlijken vijand hadden leeren kennen, met hand en tand hare aloude rechten zochten te handhaven, zoodat slechts de beginselen der groote Revolutie, het principe van centralisatie, voor een tijdlang eene schrede verder vermochten te brengen, dateert de triomf van dat beginsel in Frankrijk reeds van de dagen van Lodewijk XI.

Verre toch van met de zoo vaak verkondigde stelling te kunnen medegaan, als zoude ook in Frankrijk de centraliseering het werk der Revolutie zijn geweest, acht ik het boven alle bedenking verheven, dat die toestand in dat Rijk, veeleer reeds aan de dagen van het «ancien régime" zijn oorsprong dankt.

Eene kleine toelichting zij hier dus niet overbodig.

Oppervlakkig beschouwd, schijnt de door mij bestreden opvatting, als zoude de huidige toestand van centralisatie, uit de dagen der Revolutie of van het Eerste Keizerrijk zijn geboren, zeer aannemelijk, en, waar men slechts een' vluchtigen blik op de administratieve inrichting van Frankrijk onder het «ancien régime" kan werpen, schijnen de toestanden zoo ontzettend uiteen te loopen; vertoonen de verschillende gemeentelijke inrichtingen zulk eene oneindige verscheidenheid, dat men niet licht geneigd zou zijn hier aan een krachtig Staatsgezag, laat staan, aan een stelsel

van de meest absolute centralisatie te denken. Het Frankrijk dier dagen wordt ons dan ook door een bekend schrijver [1]) geschetst, als: «couverte de corps administratifs ou de fonctionnaires isolés qui ne dépendent pas les uns des autres, et qui prennent part au gouvernement en vertu d'un droit qui ils ont acheté et qu' on ne peut leur reprendre. Souvent leurs attributions sont entremêlées et si contiguës, qui ils se pressent et s'entre-choquent dans le cercle des mêmes affaires [2]).” Vooral in de zoogenaamde Pays d'États [3]), een 14tal aan de uiteinden van het Koninkrijk gelegen gewesten, waar het aan de steden was mogen gelukken hare privilegien nog eenigzins te handhaven, scheen elke gedachte aan centralisatie te verwerpen. En toch was ook die toestand zeer goed met een totaal gemis van autonomie vereenigbaar.

Lodewijk XI nl., dankbaar voor de hulp hem door de steden bij het vernietigen van de macht des Adels ge-

---

1) A. de Tocqueville *L'ancien régime et la révolution* pg. 74.

2) T. a. p. pg. 75 zegt hij: „Les villes ont des constitutions très-diverses. Leurs magistrats portent des noms différents, ou puisent leurs pouvoirs à différentes sources; ici un maire, là des consuls; ailleurs des syndics. Quelques uns sont choisis par le roi, quelques autres par l'ancient seigneur ou le prince apanagiste; il y en a qui sont élus pour un an par leurs concitoyens et d'autres qui ont acheté le droit de gouverner ceux-ci à perpétuité.” —

3) Over deze verdeeling van het land in pays d'élections en pays d'États zegt M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, I pag. 53: „Dans les pays d'élections, qui étaient les plus nombreux, Poitou, Touraine, Aunis, Saintonge et Angoumois, Marche, Limousin, etc. il y avait un système d'administration générale et centrale, aux mains de l'intendant successivement devenu l'administration unique du pays au nom du roi, par lui-même, et dans chacune des élections dont sa généralité était composée, par des subdélégues.

Il y avait au contraire dans les 14 pays d'états, les derniers réunis à la France et qui avaient alors conservé leurs privilèges, Bretagne, Bourgogne, Franche-Comté etc. un système d'administration locale et provinciale par les états de la province ou assemblée d'évêques, de seigneurs et de représentants des villes, votant et faisant lever, sous leur propre autorité, l'impôt qui leur était demandé pour le roi, par l'intendant réduit dans ces pays à certaines attributions de police.” —

schonken, meende hen, gedreven door zijn wantrouwig karakter, dat hem in krachtige steden, krachtige vijanden deed zien, op zijne eigenaardige wijze te moeten beloonen, door hen nl. zoo veel mogelijk van hare privilegien te berooven; door de macht der Gemeenten te breken, of wel door aan deze slechts slaafsche volgelingen van de Koninklijke willekeur tot Bestuurders te schenken[1]).

Deze fraaie politiek liet niet na de gewenschte vruchten af te werpen, en daar ook 's Konings opvolgers allen in die zelfde richting voortarbeidden, werd het door hen beoogde doel, de vernietiging der Gemeenten als zelfstandige lichamen, steeds nader bereikt.

Eene zaak slechts belette een' volledigen triomf; dit was de geldnood.

De groote Koning Lodewijk XIV achtte het nl. niet beneden zich, het streven der Gemeente, om ten minste de laatste sporen harer oude onafhankelijkheid te bewaren, tot eene bron van inkomsten te maken, en zoo werd

---

1) Over de houding door Lodewijk XI tegenover de steden aangenomen, zegt de Tocqueville t. a. p. pg. 388: „Il n'y a pas de document dans lequel on puisse mieux apprécier l'esprit vrai du gouvernement de Louis XI que dans les nombreuses constitutions qui ont été données par lui aux villes. J'ai eu l'occasion d'étudier très particulièrement celles que lui doivent la plupart des villes de l'Anjou, du Maine et de la Touraine.
Toutes ces constitutions sont faites sur le même modèle à peu près, et les mêmes desseins s'y révèlent avec une parfaite évidence. On y voit apparaître une figure de Louis XI un peu différente de celle qui on connait. On considère communément ce prince comme l'ennemi de la noblesse, mais en même temps, comme l'ami sincère, bien qu'un peu brutal, du peuple. Là il fait voir une même haine et pour les droits politiques du peuple et pour ceux de la noblesse. Ils se sert également de la bourgeoisie pour diminuer ce qui est au-dessus d'elle et pour comprimer ce qui est au-dessous; il est tout à fois anti-aristocratique et anti-démocratique, c'est le roi bourgeois par excellence. Il comble les notables des villes de privilèges, voulant ainsi augmenter leur importance; il leur accorde à profusion la noblesse, dont il rabaisse ainsi la valeur, et en même temps il détruit tout le caractère populaire et démocratique de l'administration des villes, et y resserre le gouvernement dans un petit nombre de familles attachées à sa réforme et liées à son pouvoir par d'immenses bienfaits." —

het stelsel in het leven geroepen, om aan de Gemeenten het behoud harer eigenaardige instellingen [1]) enz., voor eene goede som [2]), te waarborgen. Waar toch alle gezag aan de Centrale Regeering verbleef, was het deze vrij wel onverschillig, of het Hoofd eener Gemeente: Maire, Consul of wel Syndic, was geheeten, en zie daar de verklaring voor die oneindige verscheidenheid in de inrichting der plaatselijke Besturen, onder een stelsel van de meest doodende Centralisatie. Alle gezag berustte in handen van den Koning en diens Conseil d' Etat, terwijl de uitvoerende macht geheel aan een' door dezen benoemden Controleur-Général werd toevertrouwd.

Deze Controleur-Général werd weder in de verschillende Provinciën door Intendanten vertegenwoordigd, die, als bekleed met eene schier onbeperkte macht, heer en meester over de hun toevertrouwde gewesten waren, en dus in waarheid het eigenlijk Bestuur van Frankrijk vormden. De bekende Law schreef dan ook [3]): «Jamais je n' aurais cru ce que j' ai vu quand j' étais controleur des finances, Sachez-vous que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n' avez ni parlements, ni états, ni gouverneurs; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur

---

1) In 1692 werd voor goed aan het systeem van vrije verkiezing der gemeentelijke autoriteiten een einde gemaakt. Toen werden ingevoerd de zoogenaamde offices, d. w. z. de Koning verkocht in elke stad aan enkele inwoners het recht, om voor altijd over al de anderen te regeeren.

2) Dat die sommen nog al aanzienlijk waren, blijkt uit de naieve verklaring door een Intendant, in een schrijven van Febr. 1764, aan den Controleur-Generaal afgelegd: „je suis frappé de l'énormité des finances qui ont été payées dans tous les temps pour racheter les offices municipaux."

3) Aan den Markies d'Argenson; medegedeeld in diens *Mémoires*

abondance ou leur stérilité." — En waarlijk die schets is niet te sterk gekleurd, en het ligt dan inderdaad ook nogal voor de hand, dat onder het bestuur dier Intendanten, vreemd aan de belangen hunner Provincie en onderworpen aan den wil van den Conseil d'Etat, die hen naar welgevallen kon ontslaan of terugroepen, de vrijheid der stedelijke Besturen al zeer weinig in bloei kon toenemen. In een tijdvak van slechts 80 jaren, waren de steden dan ook niet minder dan zevenmaal genoodzaakt, een nieuwen koop met den Koning te sluiten; want telkenmale, als zij weder een tijdlang van het reeds duur genoeg gekochte voorrecht genoten hadden, werd hun dit door eene geldzuchtige Regeering opnieuw ontnomen, alleen met het doel, om hen te noodzaken, het, tegen eenen nog veel hoogeren prijs, weder in te koopen [1]. Deze handel in gemeentelijke vrijheden duurde tot ongeveer 1764. In dat jaar toch besloot het Gouvernement eene «loi générale sur l'administration des villes" te maken, waartoe het zich door de Intendanten uitvoerige rapporten over het inwendig beheer der verschillende steden liet ter hand stellen. Die rapporten kwamen in hoofdzaak vrij wel overeen; overal was de toestand ongeveer dezelfde. In alle groote, en in het meerendeel der kleine steden, was het beheer der stad aan twee colleges toevertrouwd. Het eerste, het zoogenaamde corps de ville, bestond uit de stedelijke Overheden, door verkiezing (voor zoover nl. de stad dit recht weêr van den Koning had gekocht) aangewezen, en was onder Voorzitterschap van den Maire met de uitvoer-

---

[1] Want, zeide de préambule tot het Edict van 1722: „les nécessités de nos finances nous obligent à chercher les moyens les plus sûrs de les soulager.

ende macht bekleed. Het andere lichaam, l'assemblée générale, belast (voor zoover mogelijk) met de verkiezing van het Corps de Ville, moest in de meest belangrijke aangelegenheden gekend worden. Die assemblée générale bestond, zooals ook de naam het aanduidt, oorspronkelijk uit al de burgers, doch later uit door den Koning daarvoor aangewezen notabelen. Om kort te gaan, was het dus in het gunstigste geval dit college van notabelen, dat de Overheden der stad kon aanwijzen; de eigenlijke burgerij was echter steeds uitgesloten.

Alle Intendanten verklaarden dan ook eenparig in hunne rapporten, dat elk spoor van belangstelling in gemeentezaken, ten eenemale bij de burgerij was uitgewischt. Ook hier was dit weder het treurig gevolg eener te ver gedreven centralisatie, die elken band tusschen Regeering en geregeerden verbreekt, en zeer terecht merkt de Tocqueville [1]) aangaande dit verschijnsel dan ook op: «le peuple, qui ne se laisse pas prendre aussi aisément qu'on se l'imagine aux vains semblants de la liberté, cesse alors partout de s'intéresser aux affaires de la commune et vit dans l'intérieur de ses propres murs comme un étranger. Inutilement ses magistrats essayent de temps en temps de réveiller en lui ce patriotisme municipal qui à fait tant de merveilles dans le moyen age: il reste sourd. Les plus grands intérêts de la ville semblent ne plus le toucher. On voudrait qu'il allât voter là où on a cru devoir conserver la vaine image d'une élection libre; il s'entête à s'abstenir.

Rien de plus commun qu'un pareil spectacle dans l'his-

1) T. a. p. pg. 92.

toire. Presque tous les princes qui ont détruit la liberté ont tenté d'abord d'en maintenir les formes: cela c'est vu depuis Auguste jusqu'a nos jours; ils se flattaient ainsi de réunir à la force morale que donne toujours l'assentiment public, les commodités que la puissance absolue peut seule offrir. Presque tous ont échoué dans cette entreprise et ont bientôt découvert qu'il était impossible de faire durer longtemps ces menteuses apparences là ou la realité n'était plus." —

En wat nu het geneesmiddel betreft, door die Intendanten tegen het door hen zoo juist aangewezen kwaad voorgeschreven, klinkt het schier ongeloofelijk, waar men leest: dat naar hunne meening eene afdoende verbetering slechts te wachten is van.... l'assujettissement toujours plus grand des pouvoirs locaux au gouvernement central." Eene groote vraag, door hen niet opgelost, bleef echter, in hoeverre het mogelijk zou zijn, de reeds schier tot vernedering [1]) gezonken onderwerping nog te vermeerderen [2]).

Wat de plattelands-gemeenten betreft, vinden wij in de 18de eeuw, nagenoeg voor elke Provincie, verschil in den titel en het aantal der gemeentelijke Overheden. In de meeste dorpen bestond echter hun aantal uit twee, nl.: de

---

1) Zoo schreef o. a. een Controleur-Generaal aan een der Intendanten: „Vous donnerez une attention particulière à tout ce que se passe dans les assemblées municipales. Vous vous en ferez rendre le compte le plus exact et remettre toutes les délibérations qui y seront prises, pour me les envoyer sur le champ avec votre avis."

2) De volgende staaltjes van slaafsche onderwerping mogen dit bevestigen. Zoo schreef zeker stedelijk bestuur aan den Intendant: „Nous vous prions très-humblement Monseigneur, de nous accorder vötre bienveillance et votre protection. Nous tâcherons de ne vous en rendre indignes par notre soumission à tous les ordres de Votre-Grandeur."
Anderen die zich zelf nog wel als Pairs de ville betitelden, schreven: Nous n'avons jamais résisté à vos volontés Monseigneur.
Zie de Tocqueville t. a. p. pg. 94.

Collecteur, als belast met de heffing der taille onder bevel van den Intendant geplaatst, en de Syndic, die onder onmiddelijk toezicht van den Subdélégue[1]), dezen bij alle handelingen, de goede orde of het algemeen belang betreffende, moest vertegenwoordigen.

Wat overigens de verhouding dier Gemeenten tot het Staatsgezag aangaat, spreekt het vanzelf, dat het hun nog veel minder dan aan de Steden kon gelukken, om eene zekere mate van zelfstandigheid te handhaven, en reeds lang voor de vernietiging der stedelijke vrijheden, was de toestand op het platteland dan ook al zóódanig, dat alle eenigzins welgestelde en aanzienlijke ingezetenen de plaats verlieten, om zich in eene stad metterwoon te vestigen; zoodat dan ook Turgot in een rapport aan den Koning met eenig recht kon zeggen: «une paroisse est un assemblage de cabanes et d' habitants non moins passifs qu'elles. Zelfs de Subdélégue, de laagst geplaatste op de hierarchische ladder, deed op de ergerlijkste wijze zijn gezag in de Gemeente gelden en ontzag zich zelfs niet, om, zoo noodig, — ter zijner beoordeeling natuurlijk — de plaatselijke Overheden of notabelen bij het geringste verzet, zonder eenigen vorm van proces, te doen gevangen nemen [2]). Op die wijze werd het bekleeden van een overheidsambt, wel verre van nog als eene eer te worden

---

[1]) Deze aan den Intendant toegevoegde Ambtenaren zijn te vergelijken met de tegenwoordige sous-préfets.

[2]) Een hunner schrijft in den aanvang van het jaar 1750: „j'ai fait mettre en prison quelques principaux des communautés qui murmuraient" — maar, voegt hij er bij, opdat men zich niet over de daardoor veroorzaakte kosten behoeve te verontrusten: „jai fait payer à ces communautés la course des cavaliers de la maréchaussée. Par ce moyen elles ont été facilement matées."

beschouwd, een last [1]), waaraan men zich door allerlei kunstgrepen zocht te onttrekken; op die wijze werd het eene bittere ironie om van plaatselijke rechten, van plaatselijke vrijheden te spreken.

En nog zegt men, dat het de Revolutie is geweest, die alle gemeentelijke autonomie vernietigde; dat zij het was, die, door de invoering van het centralisatie-stelsel, eenen onuitputtelijken stroom van jammeren over Frankrijk heeft uitgestort [2]).

De groote Revolutie, dus verre van, gelijk men het in den regel voorstelt, met het historisch verleden te breken, bevestigde op het gemeentelijk terrein integendeel de oude toestanden; met dit groote onderscheid echter, dat zij eene wettige regeling in het leven riep, die, mocht zij ook al de gemeentelijke vrijheden onderwerpen aan den wil van het Centraal Gezag, toch niet langer de belangen der Gemeente van de persoonlijke luimen eens Vorsten deed afhankelijk zijn. Die zelfde Revolutie dus, die door de verspreiding harer denkbeelden in alle overige landen van Europa aan de stedelijke vrijheden belangrijk nadeel deed, was in Frankrijk, voor zooverre zij orde en regel stelde in de plaats van persoonlijke willekeur, eene gewichtige schrede in de goede richting.

Het was de Wet van 28 Pluviose an VIII, die, uitgaande

---

[1]) Zoo zegt de Tocqueville t. a. p. blz. 327. „Je trouve en 1788 la lettre d'un certain huissier qui s'indigne qu'on l'ait élu pour remplir les fonctions de syndic."

[2]) Ook Mr. J. T. Buys t. a. p. D. II blz. 9 deelt geheel de door ons hierboven verdedigde meening, waar hij zegt: „De vestiging van de strenge staatseenheid, door het Koningschap ondernomen, werd door de Revolutie voltooid, want, in alle andere opzichten hare tegenvoetster, is die Revolutie in hare voorliefde voor strenge centralisatie met het Koningschap homogeen." —

van den regel: «agir est le fait d'un seul". de administratieve eenheid van Frankrijk voltooide. Door deze Wet kwam de administratieve hiërarchie geheel onder het gezag van het Uitvoerend Bewind. De Maires werden rijksambtenaren in den vollen zin des woords [1]; de werkkring van den Raad, wiens leden door den Prefect benoemd en ontslagen werden [2], werd nu nauwkeurig afgebakend [3] en tot zuiver huishoudelijke zaken bepaald, zoodat dit lichaam uit den aard der zaak niet veel meer dan een college van advies kon wezen, terwijl ook alle invloed der burgerij op den gang van zaken door deze Wet ten eenemale werd uitgesloten. De Gemeente was nu in waarheid niet veel meer dan een zooveelste gedeelte van het grondgebied geworden.

Door die zelfde Wet werd Frankrijk, zonder eenigzins rekening te houden met de historische vorming der oude Provinciën, in 98 Departementen en 403 Arrondissementen verknipt [4], zonder dat eene enkele stem zich tegen dit breken met alle traditie, met het geheele verleden, verhief. De ontzenuwende invloed der centralisatie onder het Koningschap had zich doen gelden; men was omtrent dergelijke zaken onverschillig geworden, en zooals men het

---

1) Art. 18. Le premier consul nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire-général de préfecture, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de 5000 habitants, les commissaires-généraux de police dans les villes où il en sera établi.

2) Art. 20. Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux. Ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de 5000 habitants. Les membres des conseils municipaux sont nommés pour trois ans; ils pourront être continués.

3) Zie daaromtrent Art. 14.

4) Thans zijn er 87 Departementen, 362 Arrondissementen en 36,056 gemeenten.

te Parijs van hoogerhand besliste, vond men het ook vanzelf in de Provincie goed. Waarlijk Montesqieu had een' helderen blik in de toekomst geslagen, toen hij in 1740 het uitsprak: «Il n'y a en France que Paris et les provinces éloignées, parce que Paris n'a pas encore eu le temps de les dévorer", want na de Revolutie was het werkelijk zoover gekomen, dat Frankrijk slechts een ander woord voor Parijs mocht heeten [1]. In geen land ter wereld is dan ook, zelfs tot heden toe, de invloed door de hoofdstad als de zetel der Centrale Regeering op het geheele land uitgeoefend, van zulk eenen ingrijpenden aard, en, ondanks de waarschuwing van Mirabeau, die in 1750, op Parijs doelende, zeide: «les capitales sont nécessaires, mais si la tête devient trop grosse, le corps devient apoplectique et tout périt," droeg ook de Wet van Pluviose niet weinig toe bij om dit euvel te verergeren.

Het stelsel van centralisatie had toen trouwens ook zijn toppunt bereikt. Langzamerhand begon er een streven naar eene andere regeling te ontwaken, en in 1831 wist men het eindelijk zoover te brengen, dat de Raad niet meer van hoogerhand benoemd, maar door een beperkt aantal kiezers zou verkozen worden, terwijl tevens

[1] Zoo schrijft de bekende reiziger Arthur Young, die Parijs kort na het bijeenkomen der États-Généraux en weinige dagen vóór den val der Bastille, en dus nogal in tamelijk woelige dagen, verliet, verbaasd over het contrast met den toestand op het platteland: „Dans Paris tout était activité et bruit; chaque moment produisait un pamphlet politique; il s'en publiait jusqu'à quatre-vingt douze par semaine. Jamais je n'ai vu un mouvement de publicité semblable, même à Londres.

Hors de Paris, tout moi semble inertie et silence; on imprime peu de brochures et point de journaux. Les provinces, cependant sont émues et prêtes à s'ébranler, mais immobiles; si les citoyens s'assemblent quelquefois, c'est pour apprendre les nouvelles qu'on attend de Paris. Et dans chaque ville où je demande aux habitants ce qu'ils vont faire, la réponse est partout la même: „Nous ne sommes qu'une ville de province; il faut voir ce qu'on fera à Paris." Ces gens n'osent pas même avoir une opinion jusqu'à ce qu'ils sachent qu'on pense à Paris" de Tocqueville t. a. p. pg. 136.

door die Wet bepaald werd, dat, hoewel de benoeming van den Maire aan de Regeering zou verblijven, deze zich echter, bij die keuze, tot de leden van den Raad zou moeten bepalen [1]).

In 1848 werd de toestand weer eenigzins gewijzigd en bepaald, dat de Maire in steden van meer dan 6000 inwoners en in de hoofdsteden van het Departement of Arrondissement, onafhankelijk van het aantal inwoners, door de Regeering; in de overige Gemeenten echter door den Raad, in beide gevallen uit de raadsleden, zou benoemd worden [2]). Door deze bepaling waren de meeste, zij 't ook minst belangrijke Gemeenten, niet langer genoodzaakt zich een opgedrongen Maire te laten welgevallen, en dit was, met het oog op het verleden, reeds eene groote verbetering. Hare positie tegenover het Staatsgezag bleef overigens vrijwel dezelfde en had dit het, door zijn ontbindingsrecht der Gemeenteraden en door zijne bevoegdheid om een Maire te schorsen of te ontslaan, nog geheel in zijne macht, om eene Gemeente, zoo zij soms iets meer dan een bloot administratief onderdeel van het groote geheel verlangde te wezen, tot een gepast besef harer onbeduidendheid terug te voeren.

In 1855 keerde de Regeering echter weder tot het oude stelsel terug, en trok de benoeming van de Maires, onder de eenige beperking, dat zij zich bij hare keuze tot de raadsleden moest bepalen, weder voor alle Gemeenten aan zich. Deze Wet van 5 Mei 1855 is voorts een der belangrijkste grondslagen van het Fransche ge-

---

1) Art. 3 *Loi du* 20 *Mars* 1831.
2) Art. 10 *Loi du* 3 *Juillet* 1848. Deze wet voerde tevens, voor de verkiezing der Gemeenteraden, het algemeen stemrecht in.

meenterecht en derhalve eene eenigzins meer uitvoerige beschouwing ten volle waard, vooral met het oog op hetgeen daarin ten aanzien der stad Parijs werd bepaald. Terwijl toch in alle overige Gemeenten de geheele Gemeente één plaatselijk kiesdistrict vormt, is zulks in Parijs niet het geval, maar benoemen aldaar de 20 Arrondissementen, waarin de stad is verdeeld, elk 4 leden van den Gemeenteraad [1]). Daarentegen gold de algemeene bepaling, dat de Gemeenteraad jaarlijks vier gewone zittingen houdt, waarvan de duur, behalve voor degene die aan de behandeling van het budget gewijd is [2]), niet langer mag zijn dan 10 dagen, evenzeer voor de hoofdstad. Eene wet van 16 Juni 1859, later aangevuld door de Wet van 14 April 1871, regelde voorts de inrichting van het Gemeentebestuur van Parijs nog nader, waar zij bepaalde, dat deze stad niet éénen Maire voor de geheele Gemeente, maar een twintigtal Maires, verdeeld over de 20 Arrondissementen [3]), ieder bijgestaan door 3 adjuncten (adjoints) zou hebben [4]). De taak dier Maires, in die Wet nader omschreven, is tamelijk onbeduidend, en, behalve waar het geldt: den burgerlijken stand, den eeredienst, de verkiezingen, de jury bij crimineele zaken, de directe be-

---

[1]) De Wet van Pluviose an VIII had in Art. 17 bepaald: à Paris, le conseil de département remplira les fonctions de conseil municipal.

[2]) Deze mocht 6 weken duren.

[3]) Art. 16 bepaalt: „Il y a un maire et trois adjoints pour chacun des vingt arrondissements de Paris. Ils sont choisis par le chef du pouvoir exécutif de la République.

Les maires d'arrondissements n'auront d'autres attributions que celles qui leurs sont conferées par des lois spéciales.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou d'adjoint d'arrondissement et celles de conseiller municipal de Paris.

[4]) Bij de Wet van 9 Aug. 1882 is echter het aantal adjoints in enkele Arr. der stad Parijs vermeerderd. Deze wet luidde: Art. Unique. Il pourra être nommé deux adjoints en sus du nombre fixé par l'article 16 de la loi du 14 avril 1871, dans ceux des arrond. municipaux de la ville de Paris, dont la population dépasse 120,000 habitants.

lastingen en de handhaving van het openbaar gezag, wordt hun door deze Wet geen enkele gemeentelijke bevoegdheid toegekend. Benoemd door den President der Republiek, is hun ambt onvereenigbaar met het lidmaatschap van den Raad. In één woord, de Wet maakt hen slechts tot ondergeschikten van den waren Maire van Parijs, den Prefect der Seine, die, bijgestaan door den Prefect van Politie, aan wien het bestuur der rijks- en gemeentelijke politie toekomt, al de bevoegdheden elders aan het ambt van Maire verbonden, in zijn persoon vereenigt. Terwijl echter overal elders de Maire *ipso jure* Voorzitter van den Gemeenteraad is, wordt het lidmaatschap van dit college voor onvereenigbaar met de betrekking van Prefect der Seine of van Politie verklaard; hoewel beide ambtenaren het recht hebben de zittingen van den Raad bij te wonen en aldaar het woord te voeren. Het gevolg van die onvereenigbaar-verklaring is, dat er te Parijs voor elke zitting een Voorzitter van den Gemeenteraad moet worden gekozen. Daar eindelijk ook voor den Raad dezer wereldstad, evenals voor dien van het kleinste dorpje, de bepaling geldt, dat hij zich op straffe van nietigheid slechts mag bezig houden met de weinige zaken, welke door de Wet, als behoorende tot het terrein der gemeentelijke bevoegdheid, zijn aangewezen, moet zulk een toestand natuurlijk tot herhaalde botsingen leiden, en vooral op 't gebied van het politiewezen wordt dan ook voortdurend door den autonomischgezinden Gemeenteraad aan het Centraal Gezag, vertegenwoordigd in den Prefect van Politie, slag geleverd, en groot is dientengevolge de reeks van besluiten en moties van afkeuringen, door den Gemeenteraad tegen de verschillende Prefecten genomen en door

den President der Republiek, als in strijd met de Wet, vernietigd [1]). Dat er echter aan den anderen kant veel voor te zeggen valt, om Parijs uit dezen toestand van gelijkheid op te heffen en voor deze reusachtige stad eene geheel bijzondere regeling, ook wat hare bevoegdheid bij het beheer der gemeentezaken betreft, in het leven te roepen, is niet te ontkennen, en zeer te recht is dan ook door den Wetgever de algemeene Gemeentewet, die in 1884 is tot stand

---

[1]) Als één voorbeeld onder velen, diene het volgende:
Decret du 26 Mars 1881 annulant une délibération du conseil municipal de Paris.
Le Président de la République française.
Sur la proposition du ministre de l'intérieur et des cultes.
Vu la loi du 14 Avril 1871.
Vu la délibération prise par le conseil municipal de Paris, dans sa séance du 22 Mars 1881, et qui porte:
„Le conseil municipal.
„Considérant qu'il avait fixé à son ordre du jour une interpellation sur la sécurité de Paris;
„Que cette interpellation rentre incontestablement dans les attributions „du conseil;
Que le préfet de police réfuse d'y répondre;
„Que ce refus constitue un manquement à ses devoirs et une atteinte „aux attributions du conseil;
„Que l'administration du M. Andrieux ne saurait présenter des garanties „suffisantes à la sécurité de Paris;
„Passe à l'ordre du jour.',
Considérant qu' aux termes de l'article 2 de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police, ce magistrat exerce ses fonctions soit de police générale, soit de police municipale, sous l'autorité immédiate des ministres;
Qu' en conséquence le préfet de police ne pouvait pas répondre;
Considérant, en outre; qu' en qualifiant l'attitude et en blâmant les actes d'un fonctionnaire qui n'est pas responsable devant lui, le conseil municipal de Paris à excédé ses pouvoirs et que sa délibération tombe sous le coup de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871.
Décrète:
Art. 1er. Est déclarée nulle la délibération susvisée, prise le 22 mars 1881 par le conseil municipal de Paris.
Art. 2° Le ministre de l'intérieur et des cultes est chargé de l'exécution du présent décret.
Voorts zijn dergelijke vernietigingen uitgesproken bij:
1° decreet van 12 Juni 1882.
2° decreet van 17 Febr. 1883.
3° decreet van 7 Maart 1883.
4° decreet van 31 Mei 1883, vernietigende een votum van wantrouwen, uitgebracht tegen den Prefect der Seine enz.

gekomen, niet op Parijs toepasselijk [1]) verklaard, en daardoor de gelegenheid tot eene bijzondere regeling opengesteld.

Die zelfde wet van 14 April 1871 maakte, wat de overige Gemeenten aangaat, wederom eens eene verandering in het benoemings-systeem der Maires, door te bepalen, dat in steden van meer dan 20,000 inwoners en in de Departementale- en Arrondissements-hoofdsteden, onafhankelijk van het aantal inwoners, de Maire door de Regeering; in alle overige Gemeenten door den Raad, in beide gevallen echter uit den daartoe, zoo noodig, eerst voltallig gemaakten Raad [2]), zou benoemd worden. Het recht der Regeering, om de Maires en hun adjoints van alle Gemeenten te ontslaan, bleef daarentegen gehandhaafd, terwijl nu ook aan de Prefecten het recht werd toegekend, om die ambtenaren voor een' onbepaalden tijd te schorsen.

In 1874 keerde men echter tot het systeem van benoeming der Maires van alle Gemeenten door de Regeering terug [3]), om eindelijk in de Wet van 12 Augustus 1876 weer de bepaling op te nemen, dat die benoeming in de hoofdsteden van het Departement, Arrondissement en Kan-

---

1) Zie voorts een hoogstbelangrijk opstel: *„l'organisation municipale de Paris sous l'ancien régime"* — van Paul Robiquot. *Revue générale d'Administration.* Octobre 1881 pg. 148-179.

2) In de zitting van 8 April was reeds met 285 tegen 275 stemmen aangenomen, dat de Maires in alle Gemeenten door en uit den Gemeenteraad zouden worden verkozen, toen door een amendement de bepaling, als boven is meêgedeeld, werd gewijzigd. Het was Thiers, die deze wijziging wist door te drijven, zeggende: „Comment! vous nous demandez et vous êtes sincères, j'en suis bien convaincu, vous nous demandez de maintenir l'ordre et vous nous en ôtez les moyens. J'ai trop à cœur l'intérêt de mon pays et l'accomplissement de la mission accablante dont vous m'avez chargé, pour hésiter à déclarer nettement que, si l'article que vous venez de voter n'était pas amendé, je ne pourrais pas conserver le fardeau du pouvoir."

3) Wet van 20 Jan. 1874 Art. 2.

ton [1]), zou geschieden door de Regeering, in alle overige Gemeenten door den Raad, ook hier weder er de voorwaarde aan verbindende, dat in beide gevallen zich die keuze tot de raadsleden moest beperken [2]).

Men heeft dus met allerlei systemen de proef genomen, en het is dan ook werkelijk zeer goed te verklaren, dat aan die benoemings-kwestie der Maires zulk een buitengewoon gewicht werd gehecht.

De positie van het Hoofd eener Gemeente in Frankrijk, is nl. niet te vergelijken met die van een dergelijk ambtenaar in eenig ander land van Europa, en het was dan ook bovenal het doel dezer schets, helder te doen uitkomen, hoe in dit Rijk, het zwaartepunt onzer groote kwestie, de verhouding van Staat tot Gemeente, geheel in den persoon des Maire's is gelegen. De Maire toch is de man, die, waar de Regeering de medewerking der Gemeente eischt, moet optreden; die met de uitvaardiging van politie-verordeningen is belast. Waar men dus overal elders moet vragen, welke is de verhouding der Gemeente tot het Centraal Gezag? volstaat men in Frankrijk, met zich rekenschap te

---

1) Er zijn in Frankrijk 2863 Kantons. Deze indeeling in Kantons staat overigens volstrekt niet met de administratieve verdeeling van dit land in verband.

2) Art. 1 der *„Loi relative à la nomination des maires et des adgoints,"* luidt: „Provisoirement et jusqu'au vote de la loi organique municipale, il sera procédé à la nomination des maires et des adjoints, conformément aux règles suivantes. Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Si après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé à un scrutin de ballotage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.
Art. 2. Dans les communes chef-lieux de département, d'arrondissement et de canton, les Maires et adjoints sont nommés parmi les membres du conseil municipal, par décret du président de la République.

geven van de positie, welke de Maire tegenover den Staat inneemt.

Geen wonder dus, dat de staat in zulk een Maire in de eerste plaats een getrouw en gehoorzaam dienaar verlangde te bezitten, en dus ook bovenal tegen verzet en tegenwerking gewaarborgd wilde zijn. Dit was dan ook de reden, dat men nu eens voor alle Gemeenten, dan wêer slechts voor de meest belangrijke, benoeming van regeeringswege voorschreef, en dat men inderdaad reeds tot eene uiterste concessie meende gekomen te zijn, door die Regeering, in hare keuze, tot de raadsleden te beperken. De kiezers zouden dan toch steeds een hun welgevallig man als Hoofd der Gemeente ontvangen en als 't ware steeds zelf der Regeering eene kandidatenlijst kunnen aanbieden. Die bewering, door de warme voorstanders van het centralisatie-stelsel steeds te berde gebracht, is volkomen juist, doch minder juist mag het daarentegen heeten, om, waar die zelfde Regeering steeds het recht heeft een' haar onwelgevalligen Maire, door dezen te ontslaan, voor een geheel jaar onbenoembaar te maken, nog steeds van eene schier onbeperkte vrijheid der gemeentelijke kiezers te willen spreken. Aan den door den volkswil (zij 't ook slechts indirect) aangewezen Maire, wordt toch bij elk verschil van gevoelen met de Regeering, het bekende: «se soumettre ou se démettre," in bedenking gegeven. Bij de bespreking van de algemeene Wet van 1884 zullen wij zien op welke wijze men toen de kwestie heeft trachten op te lossen.

De bevoegdheid in al die verschillende Wetten voorts aan de Gemeenteraden, voor zoover betreft het huishoudelijk beheer der Gemeente, toegekend, is in hoofdzaak steeds

dezelfde. Het ligt natuurlijk niet op onzen weg, dit onderwerp hier nader uit te werken; het zij hier dus genoeg er op te wijzen dat door al die algemeene verordeningen, nevens de bekende uitzondering omtrent de inrichting van den Gemeenteraad en het overig Stedelijk Bestuur van Parijs, nog twee andere afwijkingen van den algemeenen regel werden vastgesteld. De eerste dier uitzonderingen betrof de departementale hoofdsteden van meer dan 40,000 inwoners [1]). In deze plaatsen zou nl. de regeling der gemeentelijke politie, terwijl overal elders de zorg voor dien tak van dienst aan den Raad was toevertrouwd, op voordracht van den Prefect, bij Decreet van den President der Republiek plaats vinden, terwijl de benoeming van het personeel aan den Prefect, den Maire gehoord, zou toekomen. Tevens werd dan ook voorgeschreven, en die bepaling vinden wij insgelijks in de Wet van '71 voor Parijs terug, dat, zoo een Gemeenteraad mocht weigeren de voor de inrichting der politie benoodigde gelden toe te staan, dezen, bij Decreet van den President der Republiek, op de gemeentelijke begrooting zouden kunnen gebracht worden.

De andere uitzondering is in het leven geroepen door de Wet van 4 April 1873, regelende de gemeentelijke inrichting der stad Lyon [2]). Deze wet, die ten doel had de

1) In 1876 bleek deze uitzondering toepasselijk op 25 Departementale hoofdsteden, t. w. Marseille (318,866 inw.) Bordeaux (215,140) Rijssel (162,775) Toulouse (131,642) Saint-Etienne (126,019) Nantes (122,247) Rouaan (104,902) Amiens (66,896) Nancy (66,303) Rheims (63,001) Limoges (59,011) Rennes (57,177) Angers (56,846) Montpellier (55,258) Besançon (54,404) Niza (53,397) Orleans (52,157) Le Mans (50,175) Versailles (49,847) Tours (48,345) Dyon (47,939) Grenoble (45,426) Clermont (41,772) Troyes (41,275) Caen (41,181).

2) Art 1 luidde: Il y a un maire et deux adjoints pour chacun des six arrondissements municipaux de la ville de Lyon. Ils sont choisis par le

stedelijke organisatie van Parijs ook voor Lyon in te voeren, hief de mairie-centrale op ten einde den Prefect van den Rhône met hare functiën te belasten. Voorts werd de stad in zes Arrondissementen verdeeld, die ieder onder een Maire en 2 adjoints geplaatst werden, wier verhouding tot den Raad dezelfde was, als die van hunne Parijsche collega's tot den Gemeenteraad der hoofdstad. Insgelijks zou ook hier de Gemeente niet langer één gemeentelijk kiesdistrikt vormen, maar zouden — in navolging van Parijs — door elk Arrondissement, daartoe weder in 6 sectiën verdeeld, een zestal raadsleden worden aangewezen.

Ook het beheer der politie zou naar Parijsch model worden ingericht.

Op den 12[den] Juli 1880 werd echter door de Chambre des Députés een wetsvoorstel aangenomen, om, behoudens enkele bijzondere voorschriften betrekkelijk het handhaven van den Prefect van den Rhône als den bevoegden politie-autoriteit en de verdeeling der stad in 6 Arrondissementen [1]) met het oog op den burgerlijken stand, op Lyon weder het stelsel, in alle overige Gemeenten gevolgd, toe te passen [2]).

---

président de la République, ils sont chargés de la tenue des registres de l'état-civil, et ont les mêmes attributions que celles expressément conferées par des lois speciales aux maires et adjoints de la ville de Paris.

Art. 17. Lorsqu'il y aura lieu de procéder au renouvellement du conseil municipal, la ville de Lyon sera divisée, pour les élections municipales en trente-six sections nommant chacune au serutin individuel et à la majorité absolue, un membre du conseil municipal Le tableau des sections sera arrêté par un décret délibéré en conseil d'Etat et ne pourra être modifié que dans la même forme.

1) Zes van de aan den Maire toegevoegde 12 adjoints, zouden dan speciaal met de zorg voor die zes arrondissementen belast worden.

2) Dit ontwerp is echter door de Wet van '84 onnoodig geworden, daar deze, behoudens enkele kleine uitzonderingen, ook de stad Lyon onder de algemeene bepalingen voor alle Gemeenten brengt.

Zoo was de toestand, toen de Wet van 5 April 1884, sur l'organisation municipale, ter vervanging van de verschillende wetten, die bepalingen omtrent de gemeentelijke inrichting inhielden, voor het eerst eene algemeene regeling, in ééne Wet vervat, invoerde. De door deze Wet afgeschafte regelingen waren: I *Les lois d'organisation* van 5 Mei 1855; van 14 April 1870 en van 7 Juli 1874 *sur l'électorat municipal*, en die van 12 Augustus 1876 *sur la nomination des maires et des adjoints;* II *Les lois d'attributions* van 18 Juli 1837 [1]) en 24 Juli 1867.

En thans een enkel woord over die algemeene Gemeentewet [2]).

Wat de samenstelling der Gemeenteraden betreft, waarvan het ledenaantal (evenals vroeger) naar de grootte der plaats varieert van 10 tot 36, is ook in deze Wet het principe, dat de Gemeente voor de gemeentelijke verkiezingen slechts een kiesdistrict vormt, behouden [3]); de duur van het mandaat is echter van 3 op 4 jaren gebracht,

1) De zuiver administratieve functies van den Maire waren door deze Wet geregeld. Volgens Art. 9 is hij belast met: 1o. la publication et l' exécution des lois et règlements; 2o. l' exécution des mesures de sûreté générale; 3o. les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois." Voor het geval, dat hij mocht weigeren een dezer opdrachten te volvoeren, zegt Art. 15 „dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d' office par lui-même ou par un délégue spécial Ten onrechte achtte de Min. van Binn. Zaken in 1865 dit woord „loi" ook uit te breiden tot de besluiten van den Gemeenteraad, tot wier uitvoering de Maire als hoofd van het Gemeentebestuur moet medewerken. De bepalingen der Wet van '37 doelen toch alleen op de gevallen, waarbij de Maire optreedt als agent van het Centraal Gezag. Voor het geval dus, dat een Maire nalatig was in het uitvoeren der bevelen van den Gemeenteraad, zou de Regeering slechts haar recht van schorsing of ontslag kunnen toepassen.

2) Voor Parijs bleef echter in afwachting, dat ook voor die stad eene nieuwe regeling zou zijn tot stand gekomen, de Wet van 14 April 1871 van kracht.

3) Art. 11. L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Néanmoins la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de con-

terwijl daarentegen het oude beginsel, dat de Raad op den gezetten tijd en bloc moet aftreden, is gehandhaafd [1]). Ofschoon voorts de gewone zittingen slechts viermaal per jaar, nl. in de maanden Februari Mei, Augustus en November, blijven plaats vinden, is de termijn van 10 op 15 dagen gebracht, terwijl ook, gelijk vroeger, de zitting waarin het budget wordt behandeld 6 weken mag duren. Wat de buitengewone zittingen aangaat, kunnen deze door den Prefect en den Sous-prefect worden uitgeschreven, terwijl ook de Maire het recht heeft, zoo noodig, den Gemeenteraad buitengewoon bijeen te roepen. In al deze gevallen echter, en evenzeer wanneer de Raad, op een gemotiveerd verzoek der meerderheid, in buitengewone zitting vergadert, is deze ten strengste aan de behandeling van het aanhangig onderwerp gebonden en heeft niet het recht tijdens de vergadering nieuwe zaken ter tafel te brengen [2]).

---

seillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants.

1°. Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire;

2o. Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants. Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou a des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contiguës.

1) Art. 41. Les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement, le premier dimanche de mai, dans toute la France, lorsmême qu'ils ont été élus dans l'intervalle.

2) Art. 47. Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercise du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets speciaux et determinés pour lesquels le conseil doit s'assembler et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets.

Gehəel in overeenstemming met het bekende Art. 49 onzer Gemeentewet, bevat voorts Art. 50 der Fransche loi municipale de bepaling: «le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercise assité à la séance. Quand après deux convocations successoires à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatés, le conceil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents."—

Moeilijkheden als zich ten onzent hebben voorgedaan worden natuurlijk door het feit, dat de maire *per se* lid van den Gemeenteraad is, in Frankrijk voorkomen. Zoo dus de overige leden na eene tot driemaal herhaalde waarschuwing niet gelieven op te komen, besluit de Maire alleen, als Gemeenteraad.

Eene groote verbetering door de Wet van '84 ingevoerd, is vervolgens de openbaarheid der zittingen, want hoewel te voren, het in de vergadering behandelde op de meest volkomen wijze ter ieders kennis werd gebracht, en een ieder desverlangend een gewaarmerkt uittreksel uit de notulen kon bekomen, waren de beraadslagingen zelf niet voor het publiek toegankelijk [1]).

Het terrein, waarop de Gemeenteraad zich binnen den kring zijner bevoegdheid kan bewegen, wordt door Art. 11 omschreven, waar dit zegt, dat de Gemeenteraad: 1°. besluit over gemeentezaken; 2°. advies geeft in de gevallen, waar dit door de Wet of door een Besluit verlangd wordt; 3°. reclameert tegen den aanslag van den Gemeenteraad in de

1) Art. 54. Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.

repartitie-belasting en 4°. wenschen uit over onderwerpen van locaal belang. Art. 68 geeft vervolgens een lijstje van de onderwerpen, die de bekrachtiging van een hooger Gezag behoeven, als daar zijn: de vaststelling der begrooting; het aangaan van leeningen; het aanvaarden van schenkingen enz.; terwijl eindelijk Art. 63 alle besluiten van eenen Gemeenteraad, buiten den kring zijner bevoegdheid of in strijd met de Wet of het algemeen belang genomen, voor nietig verklaart.

Wat het Bestuur der Gemeente aangaat, kent ook deze algemeene Wet, evenmin als eene der vroegere, bijzondere regelingen, nevens het hoofd der Gemeente, een college, als b. v. ten onzent dat van Bnrgemeester en Wethouders, en wordt door haar aan den Maire slechts een bepaald aantal adjoints [1]) toegevoegd, wier aantal naar het cijfer der bevolking verschilt van 1—12 [2]), terwijl dit eindelijk voor de stad Lyon niet minder dan 17 bedraagt. De Raad kiest, gelijk ook door de Wet van '76 als regel was ingevoerd, de Maires en de adjoints uit zijn midden, zonder daarbij, gelijk in de geciteerde Wet het geval was, eene

1) Bij afwezigheid van den Maire wordt deze vervangen door den oudsten (naar den datum der benoeming) adjunct, en zoo ook geen der adjuncten mocht kunnen optreden, door een daartoe door den Raad aangewezen Raadslid.

2) Art. 73. Il y a dans chaque commune un Maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2500 habitants et au dessous, de deux dans celles de 2500 à 10.000. Dans les communes d'une population supérieure il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de 25000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon ou le nombre des adjoints sera porté à dix-sept.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le Maire délégue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces Arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état-civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 Juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 Avril 1881.

uitzondering voor de departementale hoofdsteden van meer dan 40,000 inwoners te maken [1]. Het principe van bekrachtiging der door den Raad gedane keuze, door het Hoofd van den Staat, gelijk dit in Duitschland [2]) vrij algemeen is doorgevoerd, doch in Frankrijk, ondanks de zeer afwisselende stelsels, nimmer van kracht is geweest, wordt ook door deze Wet niet gehuldigd. De Wetgever schonk nl. der Regeering reeds voldoende wapenen tegen onwillige Gemeenten, zoodat de opname van eene dergelijke bepaling overbodig was.

Onder die middelen, bij wier beschouwing wij thans uit den aard der zaak een oogenblik langer willen stilstaan, bekleedt, zoo het verzet der Gemeente (gelijk wel bijna altijd het geval zal zijn) in den persoon van den Maire is gelegen, het recht van schorsing en ontslag eene eerste plaats. Geheel in overeenstemming met de vroegere regelingen, kan ook nu nog de Regeering eenen Maire ontslaan; terwijl het recht van schorsing, hoewel tot ééne maand beperkt, aan den Prefect blijft toegekend [3]).

---

1) Daarentegen wordt, wat de regeling van het politiewezen betreft, in Art 103 bepaalt, dat in steden van meer dan 40.000 inwoners, de President der Republiek, den Maire gehoord, deze aangelegenheid regelt. Voor Lyon geldt echter de afzonderlijke bepaling van Art. 104, luidende: „Le préfet du Rhône excerce dans les communes de Lyon, Calcuire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy. Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaut- en Veliu, Bron, Vénissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et dans celles de Sathonay du département de l'Ain, les mêmes attributions que celles qui exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

2) Ik wensch er hier nog met een enkel woord de aandacht op te vestigen, hoe, in tegenstelling met de toestanden in Duitschland, men in Frankrijk, zoodra men aldaar het gemeentewezen eenigszins meer nauwkeurig begon te regelen, elke onderscheiding tusschen stad en platteland heeft laten varen.

3) Voor het geval echter, dat de Maire in zijne hoedanigheid als Agent van het Centraal Gezag, mocht verzuimen of weigeren eenen hem opgelegden plicht te vervullen, schenkt Art. 85 den Prefect de bevoegdheid, om óf de uitvoering der zaak zelf op zich te nemen óf deze aan eenen bepaaldelijk daartoe benoemden Commissaris toe te vertrouwen.

Mocht echter het verzet bij den Gemeenteraad zelven gelegen zijn, wat, daar deze nagenoeg nooit tot de uitvoering van Wetten behoeft mede te werken, wel hoogst zelden het geval zal zijn, maar toch b.v. bij eene weigering, om de haar door de Gemeentewet opgedragen taak te vervullen, kan voorkomen, kan deze bij Besluit van den President der Republiek ontbonden, en in spoedeischende gevallen door den Prefect geschorst worden [1]).

Na eene dergelijke ontbinding [2]), wordt, om de Gemeente, daar dan natuurlijk ook de Maire heeft opgehouden in functie te zijn, niet zonder wettig Bestuur te laten, door den President der Republiek eene Commissie benoemd, om de functien van dien Gemeenteraad waar te nemen. Eene dergelijke Commissie is, naar gelang van het zielenaantal der Gemeente, meer of minder talrijk en bestaat voor plaatsen onder de 35,000 inwoners uit drie leden, zonder dat echter, zelfs niet in de grootste stad, het getal van zeven mag worden te boven gegaan [3]). De President van deze

---

1) Art. 86. Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

2) Art. 43. Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel*; et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au journal officiel de la colonie. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

3) Art. 44. En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercise, et lorsqu'aucun conseil ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du President de la République, et dans les colonies par arrêté du gouverneur.

Commissie, die insgelijks door het Hoofd van den Staat wordt aangewezen, treedt dan, tot de installatie van den nieuwen Raad, geheel als Maire op. In tegenstelling echter met de bepalingen in de vroegere Wetten heeft de Wet van '84 de uitgebreide bevoegdheid dier Commissies zeer besnoeid, door, nevens haar gebod, dat de verkiezingen voor den nieuwen Raad reeds binnen een tijdvak van twee maanden [1]) moeten plaats hebben, ook te bepalen, dat hare werkkring zich moet beperken tot «des actes de pure administration conservatoire et urgente" (Art. 44).

Na door dit vluchtig overzicht van de voor ons onderwerp meest belangrijke bepalingen der gewichtige Wet van 1884; een overzicht, dat ik, hoezeer ook eene meer uitvoerige beschouwing, ook van de overige deelen [2]) dier Wet, mij mocht aantrekken, met het oog op het eigenlijk onderwerp van dit proefschrift niet verder mocht uitwerken; na door deze vluchtige schets eenen, naar ik hoop, voldoenden blik op de verhouding der Fransche Gemeente, als onderdeel van den Staat tegenover het Centraal Gezag [3]), te hebben geworpen, geloof ik thans wel, — zonder daarom nog met het strenge oordeel van Bluntschli,

---

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes ou la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut-être porté jusqu'a sept dans les villes d'une population supérieure. Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président, et, au besoin le vice-président.

1) Vroeger was die termijn 5 jaar. Het aantal leden dier Commissie bedroeg toen altijd de helft van dat van den bewusten Gemeenteraad.

2) Hoogst belangrijk is bv. de bepaling van Art. 150 dat, voor het geval eene gemeentebegrooting, door eenige oorzaak, niet definitief voor den aanvang van het nieuwe dienstjaar is vastgesteld, de oude begrooting, voor zoover de gewone ontvangsten en uitgaven betreft, voorloopig van kracht blijft.

Zoo er in 't geheel geene begrooting is opgemaakt, wordt zij door den Prefect, in overleg met den conseil de préfecture, vastgesteld.

3) Zie blz. 233.

die, van de Fransche Staatsinrichting sprekende, zeide: «im Grunde ist das Zerstörung, nicht Organisation der Gemeinde als einer selbständiger Körperschaft [1])" te willen meêgaan, — als bewezen te mogen aannemen, dat ook de gemeenteregeling van Frankrijk niet door ons benijd behoeft te worden. De regel toch, door den bekenden Ducroq als de basis van eene gezonde Staatsinrichting aangegeven, dat n. l.: la commune est une personne civile ou morale, reconnue par la loi, mais non crée par elle [2])" is n. m. m. in Frankrijk nimmer tot zijn recht gekomen.

De vrees, dat de Staat zich tegenover zijne onderdeelen niet met genoegzame kracht zou kunnen doen gelden, heeft dat Rijk tot een ander uiterste doen vervallen, en tot eene, schier totale, vernietiging van elk zelfstandig gemeenteleven geleid.

---

[1]) *Allgemeines Statsrecht* blz. 582.
[2]) T. a. p. II pg. 509.

§ 3. BELGIE.

Belgie heeft natuurlijk, als zijnde slechts het kunstmatig product eener minder of meer vernuftige diplomatie, geene eigen geschiedenis, en waar wij dus de ontwikkeling van het gemeentewezen in dat land willen gadeslaan, kunnen wij dan ook vanzelf onze onderzoekingen niet veel verder dan tot het jaar 1830 uitstrekken. [1])

Doch ook zelfs de eerste levensjaren van het jeugdig Koninkrijk leverden weinig belangrijks op, en daar al de toenmaals bestaande reglementen, die in den aanvang nog den toestand van het gemeentewezen bleven beheerschen, als van Hollandschen oorsprong, slechts als overgang tot eene meer algemeene Nationale Wetgeving konden dienst doen, is dus vanzelf de thans nog geldende «Loi Communale" van 30 Maart 1836, zooals deze is gewijzigd

---

[1]) Dit geldt natuurlijk slechts voor het Koninkrijk België als zoodanig. Men begrijpt wel vanzelf, dat ik de geschiedenis der Vlaamsche gewesten, die bij de ontwikkeling van het Europeesch Gemeentewezen, zulk eene voorname rol speelden, (zij het ook, dat de door haar verworven resultaten onder de Spaansche heerschappij weer deerlijk te niet gingen) niet reken te behooren tot die van het Koninkrijk Belgie. De Geschiedenis van dat land, als zelfstandig geheel, vangt eerst met het jaar 1830 aan.

In mijne historische inleiding over de wordings-geschiedenis der Gemeente in ons land, maakte ik dan ook van de Vlaamsche beweging gewag, doch bij eene bespreking van den toestand van het Gemeentewezen in de ons omringende Staten, achtte ik eene meer uitvoerige schets dier beweging, onder deze § niet op hare plaats.

door de Wet van 30 Juni 1842 en de reeks Wetten van 1848 [1]), het uitgangspunt onzer beschouwingen.

Deze Wet bevat, ook ten aanzien van ons onderwerp, de bevoegdheid van het Centraal Gezag om de Gemeente tot het volvoeren harer plichten als gronddeel van den Staat te kunnen noodzaken, zeer afdoende bepalingen, doch, eer wij tot de bespreking dier Artt. overgaan, is het voorzeker niet overbodig, daaraan eene korte beschouwing over de inrichting van het Bestuur dier Gemeenten, te doen voorafgaan. Aan het hoofd van elke [2]) Gemeente, staat een Burgemeester, terzijde gestaan door 2 of 4 Schepenen [3]), die met hem het «collége des Bourgemestre et Échevins" vormen, en een Raad (conseil municipal). Zoowel de Burgemeester als de Schepenen worden door den Koning, op voordracht van Gedeputeerde Staten [4]), benoemd; de Burgemeester des noods ook buiten

---

[1]) Deze wetten waren:

1° 1er *Mars* 1848. *Loi qui modifie les dispositions de celle du* 30 *Juin* 1842, *concernant la nomination des bourgmestres.*

2° 31 *Mars* 1848. *Loi qui réduit le cens électoral pour la nomination des conseillers communaux, et qui étend le droit d'éligibilité,*

3° 5 *Mars* 1848. *Loi qui rapporte celle du* 30 *Juin* 1842, *en ce qui concerne le fractionnement, des colléges électoraux.*

4° 13 *Avril* 1848. *Loi qui abroge celle du* 30 *Juin* 1842, *en ce qui concerne les modifications que celle-ci avait apportée aux Art.* 20 § 1er*; Art.* 54 §§ 1er *et* 2*; Art.* 55 § 1er *et Art.* 60 *de la loi du* 30 *Mars* 1836.

5° 18 *Avril* 1848. *Loi qui établit une nouvelle classification des communes pour ce qui concerne le nombre des conseillers à élire par chacune d'elles.*

6° 1er *Mai* 1848. *Loi qui, par suite de l'abaissement du cens électoral et de l'intention donnée au droit d'éligibilité, ordonne le renouvellement intégral des conseils communaux en* 1848.

7° 20 *Mai* 1848. *Loi qui modifie les Art.* 23 *et* 24 *de la loi du* 30 *Mars* 1836, *relatifs à la formation des sections électorales et à la présidence des bureaux électoraux.*

[2]) Evenmin als in Frankrijk of ten onzent, wordt ook in België — moge er ook al eenig verschil zijn in de talrijkheid der besturende colleges van grootere of kleinere plaatsen, — geen onderscheid tusschen stad en platteland gemaakt.

[3]) Art. 3. Il y a deux échevins dans les communes de 20,000 habitants et au-dessous, quatre dans celles dont la population excède ce nombre.

[4]) La députation permanente du conseil provincial.

de leden van den Raad om. Meer merkwaardig dan logisch is het echter, dat, terwijl de Burgemeester, zoo noodig, ook weêr door den Koning kan worden geschorst en ontslagen; voor de Schepenen in dat geval de Gouverneur der Provincie, dus een lagere autoriteit dan degene die hen benoemde, moet optreden. Voor beiden geldt echter de beperkende bepaling, dat deze straf alleen bij wangedrag of grove nalatigheid mag worden toegepast, en wel, voor zoover 't de Schepenen betreft, slechts op advies van Gedeputeerde Staten.

Geheel analoog aan de bij ons bestaande toestanden, wordt voorts niet, zooals in Frankrijk, aan den Burgemeester alleen, de uitvoering van Wetten enz. opgedragen, maar moet steeds het college van Burgemeester en Schepenen optreden, waar het Centraal Gezag de medewerking der Gemeente tot uitvoering van eenige Wet enz. noodzakelijk acht [1]). De reeds boven aangehaalde wijzigingswet van 1842 maakte echter den Burgemeester bevoegd, om, bij buitengewone omstandigheden, zonder medewerking van Schepenen of Raad, voorloopige Politieverordeningen uit te vaardigen, terwijl die zelfde Wet voorts dien ambtenaar met de uitvoering van alle Wetten en Reglementen, het politiewezen betreffende, belastte [2]).

En wat thans de Gemeenteraden betreft, worden dezen, wier ledenaantal nooit minder dan 7 en nooit meer dan

---

[1]) De vergelijking met de bij ons bestaande toestanden gaat natuurlijk niet absoluut op. De Wethouders, die bij ons, vrij van allen invloed der Regeering, door den Raad uit zijn midden worden verkozen, nemen toch tegenover het Staatsgezag eene geheel andere positie in, dan de Belgische échevins tegenover het hen benoemend algemeen Bestuur.

[2]) Terwijl dan ook alle andere benoemingen door den Raad geschieden, wordt volgens Art. 123 de Commissaris van Politie door den Koning, uit eene hem door den Raad aangeboden voordracht van twee personen (aan welke de Burgemeester nog een derde mag toevoegen), benoemd.

31 bedraagt, voor den tijd van 6 jaren [1]) door de kiesgerechtigde ingezetenen, bij volstrekte meerderheid van stemmen, verkozen. Zeer eigenaardig is echter de bepaling, dat, terwijl steeds de geheele Gemeente één gemeentelijk kiesdistrict vormt, volgens Art. 5 [2]), Gedeputeerde Staten, zoo eene Gemeente slechts uit eene kunstmatige samenvoeging van een aantal zelfstandige gehuchten of buurten bestaat, kunnen bepalen, dat een aantal raadsleden speciaal uit de ingezetenen dier verschillende groepen moet verkozen worden, zij het ook door de gezamenlijke kiezers uit alle deelen der Gemeente. Verplichte vergaderingen, zooals die b. v. in Frankrijk viermaal per jaar moeten plaats vinden [3]), zijn in Belgie niet bekend [4]); Burgemeester en Schepenen roepen, zoo vaak het hun noodig dunkt of 1/3 der leden het verlangt, den Raad bijeen, die echter, in beide gevallen, slechts over de onderwerpen, die te gelijk met de oproepingsbriefjes zijn aangekondigd, mag beraadslagen [5]). Wat de openbaarheid der vergaderingen betreft, is deze voor enkele onderwerpen [6]) bepaald voor-

---

[1]) Om de 3 jaar treedt de helft af.

[2]) Dans les communes composées de plusieurs sections ou hameaux détachés, la députation permanente du conseil provincial, peut déterminer, d'après la population, le nombre de conseillers à élire parmi les éligibles de chaque section ou hameau.

Dans ce cas tous les électeurs de la commune, concourent ensemble à l'élection.

Il y a néanmoins un scrutin séparé pour chaque section ou hameau.

[3]) Ook in Engeland vinden wij die bepaling voor de municipal boroughs terug.

[4]) Wel vindt er jaarlijks eene solemneele vergadering plaats (aan het publiek vooraf door aanplakking bekend gemaakt), die gewijd is aan het behandelen der begrooting en het hooren van het rapport, door Burgemeester en Schepenen, over den toestand der Gemeente, uitgebracht.

[5]) Sauf dans les cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger (Art. 63). Die noodzakelijkheid moet dan door 2/3 der aanwezige leden worden uitgesproken.

[6]) Vooral finantieele kwesties (zie Art. 71). Echter kan ook in dit geval 2/3 der aanwezige leden de vergadering in geheime zitting doen overgaan.

geschreven; bij kwesties over personen moet de zitting geheim wezen; terwijl in alle overige gevallen de zaak aan de beslissing van den Raad is overgelaten.

Wat de bevoegdheid der Gemeenteraden aangaat, noemt de Wet, verklarende: «le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal" [1]), limitatief de gevallen op [2]), waarbij de goedkeuring van een hooger Gezag [3]) noodzakelijk is; hoewel echter van elke beslissing van eenen Gemeenteraad, onverschillig tot welke der beide groepen zij ook moge behooren, vernietiging, niet alleen wegens strijd met de Wet of eenen algemeenen maatregel van inwendig bestuur, maar ook op grond dat zij: «blesse l'intérêt général [4]), mogelijk is.

Heeft dus het Centraal Gezag het steeds in zijne hand, om een te volijverig Gemeentebestuur het overschrijden van den kring zijner bevoegdheid te beletten, zoo rest ons thans te onderzoeken, welke middelen aan die algemeene Regeering ten dienste staan, wanneer zulk een Gemeentebestuur nalatig of zelfs weigerachtig is, om de hem

---

1) Art. 75.

2) In Frankrijk daarentegen, geeft de Wet juist eene limitatieve opsomming der zaken die de Raad zelfstandig mag regelen.

3) Art. 76 geeft eene opsomming van een 8-tal gevallen, waarbij de goedkeuring des Konings, en Art. 77 van een 10-tal, waarbij die van Gedeputeerde Staten noodzakelijk is.

4) Art. 87. Le roi peut, par un arrêté motivé annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général.

Néanmoins ceux de ces actes approuvés par la députation permanente du conseil provincial, devront être annulés dans le délai de quarante jours à dater de l'approbation.

Les autres actes qui auraient été communiqués par l'autorité locale au gouvernement de la province ou au commissariat d'arrondissement, ne pourront être annulés que dans le délai de quarante jours à partir de celui de leur réception au gouvernement provincial, ou au commissariat d'arrondissement.

Après le délai de quarante jours fixé dans les deux paragraphes précédents, les actes mentionnés dans ces mêmes paragraphes ne pourront être annulés que par le pouvoir législatif.

opgelegde verplichtingen te vervullen. Behalve de bijzondere bepaling van Art. 133, die, zoo de Staat weigert de door de Wet voorgeschreven posten op de begrooting der Gemeente te brengen, aan Gedeputeerde Staten daartoe het recht geeft [1]), is in alle overige gevallen [2]) van verzet of weigering, Art. 88 toepasselijk. Dit luidt: Après deux avertissements consécutifs, constatés par la correspondance; le gouvernement ou la députation permanente du conseil provincial peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements ou observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux, par les ordonnances du conseil provincial ou de la députation permanente du conseil provincial.

La rentrée de ces frais sera poursuivie comme en matière de contributions directes, par le receveur de l' État, sur l' exécutoire de la députation ou du gouverneur.

Dans tous les cas le recours est ouvert auprès du gouvernement."

---

[1]) Eene leemte blijft echter, dat de Gemeentewet niet voorziet in het geval, dat de Raad weigert de middelen tot dekking van de aldus op de begrooting gebrachte posten aan te wijzen. Waarschijnlijk zal men dan wel tot Art. 88 zijn toevlucht moeten nemen. Onder het woord „lois" is toch natuurlijk ook de Gemeentewet zelve begrepen. Men zie voorts Art. 127.

[2]) Ook in het geval, dat de Raad, door eenvoudig niet in voldoende getale op te komen, het nemen van een besluit wil onmogelijk maken, is door de Wet voorzien. Art. 64 bepaalt: „le conseil ne peut prendre de résolution si la majorité de ses membres en fonction n'est présente.

Cependant si l'assemblée a été convoquée deux fois sans être trouvés en nombre compétent, elle pourra, après une nouvelle et dernière convocation délibérer, quelque soit le nombre des membres présents, sur les objets mis pour la troisième fois á l'ordre du jour. Les deuxième et troisième convocation se feront conformément aux règles prescrites par l'article précédent et il sera fait mention si c'est pour la deuxième fois ou pour la troisième que la convocation à lieu; en outre, la troisième convocation rappellera textuellement les deux premières dispositions du présent article.

Deze bepaling is vrij nauw verwant aan die van ons Art. 127 Gemeentewet; ook hier toch blijft de Raad zelf in functie en treedt de Commissaris slechts voor die ééne bepaalde werkzaamheid op. Ook in Belgie behoeft dus het Centraal Gezag, zonder daarom nog tot de despotieke maatregelen, die in een dergelijk geval in Duitschland worden aangewend, zijn toevlucht te nemen, nimmer weerloos tegenover de Gemeente te staan, en zoo ook vaak in dit land, evenals dikwerf ten onzent is geschied, juist in deze nuttige bepalingen eene aanleiding is gevonden, om over eene «allesdoodende Centralisatie" te klagen, vergete men aan den anderen kant ook toch niet, dat eene tegen willekeur gewaarborgde [1]) Centralisatie, eene eerste voorwaarde mag heeten voor den welgeorganiseerden Staat. Gemeentelijke vrijheid, zonder een krachtig toezicht van een, uit den aard der zaak, meer in het algemeen belang optredend Centraal Gezag, ontaardt vaak in gemeentelijke ongebondenheid, en waar deze intreedt, is, gelijk de geschiedenis van ons eigen Vaderland het heeft bewezen, ook de ontbinding van den Staat nabij.

---

[1]) Ook voor Belgie, gelden al de gronden, die ik op blz. 88 ter verdediging van het bij ons heerschende stelsel aanvoerde.

---

§ 4. ENGELAND

Wanneer wij thans ten slotte een blik werpen op den toestand van het gemeentewezen in dit Rijk, zullen wij ontwaren, dat het onmogelijk is de aldaar heerschende gebruiken ook maar eenigzins te vergelijken met die in de overige Rijken van Europa. De Engelsche gemeentelijke instellingen zijn echter, hoewel in overeenstemming met de geheele Staatsinrichting [1]) zeer weinig systematisch geregeld [2]), toch zoo eigenaardig, dat, bij een overzicht van den toestand van het gemeentewezen in de voornaamste landen van ons werelddeel, ook Engeland niet met stilzwijgen mocht worden voorbijgegaan. Zooveel doenlijk zullen wij dus trachten, een eenigzins geregeld overzicht, zoowel van de geheele inrichting der Engelsche Gemeente, als van hare positie tegenover het Centraal Gezag, te geven.

Met het jaar 1439 vangt de geschiedenis van het Engelsch gemeentewezen aan. In dat jaar toch werd het

---

[1]) Evenzoo bestaat de Britsche Constitutie, verre van in één document vervat te zijn, hoofdzakelijk uit ongeschreven gewoonten, aangevuld door Koninklijke charters en parlementsacten.

[2]) Zie nl. over de geringe beteekenis der voor Engeland (niet voor Schotland en Ierland) met 1 Jan. 1883 in werking getreden algemeene Gemeentewet, blz. 254 noot 4.

eerste charter geschonken, dat aan de burgers van eene bepaalde plaats [1]) een zeker self-government verleende.

Natuurlijk volgde hierop al zeer spoedig eene lange reeks, en het waren dan ook vooral de Tudors, die, zich tegenover de steeds krachtiger optredende oppositie in het Lagerhuis een tegenwicht willende verschaffen, aan vele onbeduidende, van de kroon afhankelijke, plaatsjes charters en privilegiën schonken, om hen daardoor ook tevens tot het afvaardigen van vertegenwoordigers naar het Parlement, bevoegd te maken. Toen echter de publieke opinie zich eindelijk te scherp tegen eene dergelijke politiek begon te verzetten, moest een' anderen weg worden ingeslagen, en werd het nu 't streven der Regeering, om, door middel van de na dien tijd uitgevaardigde charters, de plaatselijke Besturen slechts in handen van aan de Regeering welgevallige personen te spelen. Zoo ontstonden wel vele rechten en privilegiën, en kon schier iedere stad zich op aanzienlijke vrijheden beroepen, maar de ware gemeentelijke vrijheid werd natuurlijk niet gekend [2]). In strijd met alle tradities was de eigenlijke burgerij schier van allen invloed op den gang van zaken verstoken.

---

[1]) Kingston upon Hull.

[2]) J. R. Somers Vine *English Municipal Institutions* blz. 10 teekent dienaangaande aan: „The general result of these innovations was that the municipal corporations were, for the most part, in the hands of narrow and self-elected cliques, who administered local affairs for their own advantage, rather than for that of the borough; that the inhabitants were practically deprived of all power of local self-government, and were ruled by these whom they had no chosen, and in whom they had no confidence; that the corporate funds were wasted; that the interests and the improvements of towns were not cared for; that the local courts were too after corrupted by party influence, and failed to render impartial justice; and that municipal institutions, instead of strengthening and supporting the political framework of the county, were a source of weakness and a fertile cause of discontent."

Zoo was de toestand in het jaar 1835, toen de bekende *Municipal Corporations Act* voor goed aan al die misbruiken een einde maakte; de oude charters ophief [1]), en door eene geheele reorganisatie tot stand te brengen, vrij wel de basis werd van het huidig Engelsch gemeentewezen [2]).

De tweede belangrijke poging om eenige meerdere eenheid tot stand te brengen, werd door de Wet van 1871 geleverd, toen deze de voornaamste takken van openbaar Bestuur, met opheffing van de talrijke daarmede belaste Commissiën, aan één lichaam «the Local Government Board toevertrouwde [3]).

Welke toestanden echter door die beide belangrijke Wetten in het leven zijn geroepen, en op welk eene wijze zich het Gemeentebestuur tot zijne tegenwoordige positie [4]) heeft ontwikkeld, moge uit het volgend overzicht blijken.

---

1) Later zullen wij zien, hoe echter nog tal van plaatsen niet onder die hervormingsmaatregelen waren begrepen.

2) Welk eene gewichtige plaats deze Wet in de geschiedenis van het Engelsch Gemeentewezen inneemt, blijkt uit, George C. Brodrick's *Local Government in England,* waar deze (blz. 8) zegt: „The Norman Conquest itself, though it ushered in three centuries of feudalism, dit not leave so deep a mark on the internal economy of English counties and boroughs as has been left by fifty Years of progressive but unscientific legislation under a democratic impulse."

3) Niet alleen trad deze Board in plaats van de „Poor-Law Board (eene Commissie uit de Privy Council), die op zijne beurt weer de door de Wet van 1834 met het centraal toezicht belaste Commissie van 3 leden vervangen had, als de hoogste autoriteit bij de armverzorging op; maar ook vele andere belangrijke takken van bestuur werden nu successievelijk aan haar oppertoezicht onderworpen. Zoo werden b. v. reeds in het volgend jaar de bevoegdheden en functies van de Board of Trade (door de *Alkali-act* en de *Metropolitan Water-acts*) en die van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken ter zake van het beheer der openbare wegen (door de *Highway* en *Turnpike-acts*) aan haar opgedragen.

4) Want ook de algemeene Gemeentewet van 18 Aug. 1882 (45 *and* 46 *Vict. c.* 50 *Municipal Coporations Act*) bracht, als zijnde slechts eene samenvoeging der, tot dusver over de verschillende het Gemeentewezen betreffende Wetten verspreide bepalingen, tot ééne Wet, geene ingrijpende veranderingen te weeg. Ik achtte het om die reden dan ook eigenaardiger, tot een juist begrip van den bijzonderen toestand van het Engelsch Gemeentewezen, de stuksgewijze ontwikkeling zijner instellingen door die verschillende Wetten na te gaan.

De vermelding van de Wet van '82 geschiedde hier dus slechts pro memorie.

Op de vraag, of er in het Engelsch gemeentewezen eene scherpe afscheiding tusschen stad en land bestaat, is het inderdaad moeilijk een beslissend antwoord te geven. Zeer zeker is de afscheiding tusschen plaatsen, welke als zoogenaamde municipal boroughs tot zelfstandige Gemeenten zijn verheven en als zoodanig een eigen Gemeentebestuur enz. bezitten, en de overige samenwoningen van menschen, die niet met een dergelijk recht zijn voorzien en dus natuurlijk ook als zelfstandige Gemeente geen bestaan hebben maar geheel opgaan in den grooteren kring, de county, zeer groot; maar dit alles is meer als eene onderscheiding tusschen, tot Gemeenten en niet tot Gemeenten gevormde samenwoningen van menschen, dan wel als eene onderscheiding tusschen stad en platteland, zooals die in vele andere Staten wordt gehandhaafd, te beschouwen. Het kan nl. zeer goed voorkomen, dat eene als municipal borough met alle gemeentelijke rechten bekleede plaats, minder inwoners telt dan de eene of andere stad, die niet in dit voorrecht deelt en dus gelijk staat met het nietigste gehuchtje, als zijnde insgelijks slechts een onderdeel van de county [1]. Wanneer dus het spraakgebruik ook al medebrengt, om steeds, waar een vrij groot aantal menschen samenwoont, van steden te spreken, sluit dit begrip volstrekt nog niet dat van Gemeente in zich. Eer wij er echter toe overgaan, om de positie dier municipal boroughs [2]) en die van nog

---

1) In Engeland zijn er, het hebben van meer dan 2000 inwoners daarvoor als criterium aannemende, 938 steden. Van deze zijn slechts 240 municipal boroughs. De kleinste municipal Borough is Hedon met 996 inwoners, terwijl er in 1881 niet minder dan 17 met eene bevolking van minder dan 3000 inwoners waren.

2) Voor de onderscheiding tusschen municipal- en parliamentary boroughs zoeke men het criterium dáárin of de stad ook tevens het

eene andere groep van steden, die, zonder ten volle onder de municipal boroughs te zijn opgenomen, toch eene middensoort vormen tusschen de met het volle gemeenterecht voorziene en de daarvan totaal ontbloote plaatsen, te schetsen, is het eerst noodig een blik te werpen op den toestand ten plattelande, waaraan ook de betrekkelijk weinige bevoorrechte plaatsen zich slechts langzamerhand hebben kunnen onttrekken.

Zooals wij dan reeds boven zeiden, was in Engeland de indeeling van het geheele Rijk in burgerlijke Gemeenten steeds onbekend, en, waar de bewoners van eene vrij talrijke samenvoeging van huizen toch natuurlijk een zekeren band verlangden, zochten zij, zonder daarbij echter een bepaald afgebakend doel voor oogen te hebben, dezen te verkrijgen door zich, hetzij tot eene afzonderlijke kerkelijke Gemeente (kerspel, parish) te vereenigen, hetzij door zich bij eenige andere plaatsen tot het vormen van eene dergelijke combinatie aan te sluiten [1]). De kerktoren werd

---

recht heeft zich zelfstandig in het Parlement te doen vertegenwoordigen. Dit nu is met niet minder dan 200 het geval, die met elkander 301 leden afvaardigen. De verdeeling is als volgt.

Engeland	1	B afgevaardigende	4 leden	=	4
	4	〃 〃	3 〃	=	12
	89	〃 〃	2 〃	=	178
	92	〃 〃	1 lid	=	92
Wales	1	B 〃	2 leden	=	2
	13	〃 〃	1 lid	=	13
	200	Boroughs afvaardigende			301 leden.

De overige 357 leden van het Lagerhuis worden verkozen door de Engelsche Graafschappen (counties) en Universiteiten; de Schotsche Graafschappen, Universiteiten en cities en de Iersche Graafschappen, Universiteit en boroughs. (Deze vaardigen gemiddeld 1 lid af op elke 55,414 inwoners, tegen de Engelsche Parlementary cities en boroughs gemiddeld 1 op elke 29,426 inwoners)

1) Het gevolg hiervan was, dat, hoewel meestal de parish wel gelijk was aan een township of aan een dorp, soms echter hare uitgestrektheid veel grooter was. Een act van Karel II bepaalde dan ook, dat in de Noordelijke Graafschappen, waar de parishes buitengewoon groot waren, de Inspecteurs van het armwezen door iedere stad of ieder dorp afzonderlijk zouden verkozen worden.

dus als het ware de standaard waarom men zich, gedreven door eene den mensch ingeschapen zucht tot meerdere aanéénsluiting, langzamerhand begon te scharen, en ook de vergadering der kerkelijke gemeenteleden (vestry) moest op die wijze ook meer en meer het karakter van eene locale vertegenwoordiging aannemen. Langzamerhand begonnen echter verschillende oorzaken er toe mede te werken om de parish veel van hare beteekenis als laagste gronddeel van den Staat te doen verliezen. Dit was vooral het geval door de wijziging in de Armwetgeving. Terwijl toch onder de *Poor-Law* van Elisabeth iedere parish met de zorg voor haar eigen armen belast was, en de verdeeling der armengelden aan, door de parish benoemde, Inspecteurs, onder oppertoezicht van den vrederechter, (Justice of the Peace) was toevertrouwd, werd door de *Gilbert-Act* van 1782 de eerste wijziging tot stand gebracht. Deze Wet gaf nl. aan de verschillende parishes het recht, om zich, zoo hun dit in het belang eener goede armverzorging wenschelijk toescheen, tot grootere kringen te vereenigen. De radicale wijziging bracht echter de *Poor-Law-Amendment Act* van 1834 door de facultatieve bevoegdheid, door de *Gilbert-act* aan de verschillende parishes toegekend, tot eene verplichting te maken en geheel Engeland in 649 Unions te verdeelen [1]). Deze Unions,

---

[1]) Deze Unions kwamen, terwijl, gelijk wij boven zagen, het oppertoezicht aan de Local-Government-Board zou worden opgedragen, onder het bestuur van zoogen. Boards of Guardians, bestaande uit gekozen leden en leden die *ex-officio* zitting hebben. De *ex-officio* zitting nemende leden zijn de binnen den kring van de Union gevestigde Vrederechters, die echter nooit meer dan $1/3$ van de geheele Commissie mogen vormen; de gekozen leden wier aantal en bevoegdheid door het Centraal Gezag wordt vastgesteld, worden jaarlijks door de betalers van de poor-rate en de grondbezitters binnen de belanghebbende parishes verkozen. In de meeste Unions vergadert

die oorspronkelijk slechts met het oog op de armverzorging waren in het leven geroepen, kregen langzamerhand eene gewichtige beteekenis doordien ook enkele andere onderwerpen, als b. v. de zorg voor de openbare gezondheid enz. aan hen werden toevertrouwd, en begonnen zich dus, hoewel aanvankelijk slechts eene geheel kunstmatige schepping, te verheffen tot een gronddeel van den Staat, een middending tusschen de meer en meer van hare beteekenis verliezende parish en het Graafschap [1]). Toen nu later het voorbeeld, bij de armwetgeving geschonken, ook bij andere takken van algemeen Bestuur begon gevolgd te worden en men nevens de Poor Law-Union het land ook in andere distrikten als de Highway-districts [2]) enz. begon te verdeelen; toen men de pharish de zorg voor het politiewezen, door deze aan het Graafschap op te dragen, begon te ontnemen, en behalve dit alles nog eenige andere centraliseerende maatregelen genomen werden, kon de parish natuurlijk slechts een schijn van hare voormalige beteekenis handhaven. De eenige sporen der oude onafhankelijkheid zijn, dat de Overheden van de parish nog steeds de bevoegde autoriteit zijn gebleven, waar het geldt de goederen van de parish te beheeren en voor het goed inkomen der belastingen en het richtig houden der kiezerslijsten te waken, terwijl eindelijk de oude gewoonte, om jaarlijks in de algemeene

---

de Board of Guardians wekelijks of om de 14 dagen. De Voorzitter is soms een Vrederechter, doch ook dikwijls een der door verkiezing zitting nemende leden. De hoofdwerkzaamheid van de Board bestaat in het houden van toezicht op de werkhuizen en het regelen van de out-door-relief (de armverzorging buiten de woningen).

1) Verre echter, dat de Unions weder systematische onderdeelen van het Graafschap vormen, zijn er niet minder dan 200 Unions, die haar gebied over meer dan één Graafschap uitstrekken.

2) Deze vallen weer volstrekt niet samen met de Poor-Law-Unions.

vestries de verschillende parochiale ambtenaren te verkiezen, is in stand gebleven. Met die richting, om de parish langzamerhand geheel hare beteekenis als grond-deel van den Staat te doen verliezen, vormt de *Education-Act* van 1870 een scherp contrast; deze Wet toch, wel verre van de parish tot een onderdeel van een of ander willekeurig in het leven geroepen School-distrikt te willen maken, neemt haar integendeel weêr tot grondslag aan door elk harer tot een afzonderlijk School-district te verheffen. Eigenaardig hierbij is de keuze aan de inwoners van de parish gelaten; dezen hebben n.l. het recht, om òf de voor het onderwijs benoodigde gelden bij private inschrijving bijeen te brengen òf wel om een School-board te verkiezen en deze tot het heffen van rates te machtigen. Zoo echter de inwoners het eerste verkozen hebben en in gebreke blijven om op eene voldoende wijze aan hunne verplichting te voldoen, heeft het Centraal Gezag de bevoegdheid hen tot het oprichten van een School-board te noodzaken.

Na aldus te hebben uiteengezet, hoe het bestaan van burgerlijke Gemeenten met eene gekozen vertegenwoordiging, die wij in alle andere landen terugvinden, in Engeland, behoudens de hieronder te behandelen vele uitzonderingen, niet is doorgevoerd; hoe dus in dit land voor de verschillende algemeene belangen, anders vanzelf aan den Gemeenteraad toevertrouwd, volstrekt niet met elkander samenvallende distrikten zijn in het leven geroepen, op de samenstelling van wier Besturen door de eigenlijke bevolking volstrekt geen invloed wordt uitgeoefend, is het voorzeker thans niet overbodig een enkel woord te wijden aan de inrichting en het bestuur van

het eenige historisch-gevormde, doch tevens georganiseerde gronddeel van den Staat, de county. En dat, ook zelfs nog bij dit lichaam, de werkkring der verschillende autoriteiten niet altijd even scherp is afgebakend, blijkt het best uit de getuigenis van een Engelsch schrijver [1]), die dienaangaande opmerkt: «the chaotic distribution of these powers among a variety of autorities appointed by various methods, upon various tenures and for various terms has become an almost proverbal reproach of English administration." —

Eene korte toelichting moge dit strenge oordeel wettigen.

De voornaamste waardigheidsbekleeders in de county zijn: de Lord-Lieutenant; de Custos-Rotulorum de High-Sheriff; de magistrates in the commission of the peace en de clerk of the peace. De Lord-Lieutenant, de militaire vertegenwoordiger des Konings en door dezen als zoodanig voor zijn leven benoemd, bekleedt gewoonlijk tevens den post van Custos-Rotulorum (Archivaris van het Graafschap) en heeft dan in deze laatste kwaliteit het recht den clerk of the peace (griffier) te benoemen; de High-Sheriff, de civiele vertegenwoordiger van den Koning, wordt daarentegen slechts voor één jaar benoemd en is belast met de taak om te waken voor de zuivere verkiezing der vertegenwoordigers van de county in het Parlement, terwijl ook de zorg voor de goede uitvoering der verschillende Wetten, vonnissen enz., benevens die voor het richtig beheer der eigendommen van de Kroon in het Graafschap, aan hem is toevertrouwd.

---

[1]) Brodrick t. a. p. pg. 14

De overige belangen der county worden in de handen gesteld van door den Lord-Chancellor, op voordracht van den Lord-Lieutenant, benoemde Vrederechters, die met elkander in driemaandelijksche zitting vereenigd, als the court of Quarter Sessions, het eigenlijk Bestuur der county vormen. Die naam is gekozen in tegenstelling met de zoogenaamde Petty Sessions, d. w. z. zittingen gehouden door één of meer Vrederechters in hunne bepaalde afdeeling ter behandeling van minder belangrijke locale aangelegenheden [1]), van wier uitspraken appèl valt bij de Quarter-Sessions [2]). Wat eindelijk het politiewezen betreft, wezen wij er reeds boven met een enkel woord op, hoe ook deze zaak langzamerhand onder het bestuur der county is gekomen. Ter voorbereiding van de Wet van 1856, die den overgang voltooide, waren reeds vroeger tot stand gekomen, 1°. de *Lighting and Watching Act* van 1830, die aan de parishes het recht gaf bezoldigde beambten aan te stellen en daarvoor eene watch-rate te heffen en 2°. eene Act van 1831, die machtigde tot het, zoo noodig, aanstellen van bijzondere constables, uit de county-

---

[1]) Er zijn (behalve voor de 102 Boroughs die in plaats daarvan eene afzonderlijke Commission of the peace hebben) 829 petty-sessional districts.

[2]) Eigenaardig is, en deze dooreenmenging van administratieve en zuiver rechtelijke bevoegdheden is wel het zwakke punt der Engelsche Staatsregeling, dat de Quarter Sessions, nevens hare taak als Bestuur van het Graafschap, tevens ook de crimineele jurisdictie, die vroeger aan de oude county-courts toekwam, uitoefenen; terwijl de petty sessions vrij wel de plaats der oude hundred-courts en Courts-Leet innemen.

Daarentegen is de civiele rechtspraak der oude county-courts aan de in 1826 nieuw opgerichte county-courts toevertrouwd. Deze nieuwe colleges zijn geheel los van de eigenaardige instellingen van het Graafschap. Zij worden gevestigd voor distrikten, zonder rekening te houden met de grenzen van het Graafschap, en worden evenmin door het Graafschap bezoldigd.

rate te bezoldigen. De Wet van '56 maakte nu hieraan een einde door te bepalen, dat de geheele politiemacht van de county zou komen onder het bevel van een Chief-Constable, onder bekrachtiging der Centrale Regeering, door den Vrederechter benoemd. Deze hoofdambtenaar verkreeg nu weêr het recht voor de verschillende distrikten Superintendents [1]) aan te wijzen. De regeling der politie bleef dus geheel eene zaak van locaal belang, hoewel onder zekere contrôle van het Centraal Gezag; eene contrôle, die zich, behalve waar het geldt de bekrachtiging der benoeming van den chief-constable, ook nog uit, zoo vaak men eene vermeerdering van het aantal manschappen of eene verhooging van hun tractement verlangt, daar ook in die gevallen de Secretaris van Staat, belast met het Politiewezen, zijne toestemming moet verleenen [2]).

Ook het bestuur over de openbare wegen van het Graafschap is eerst langzamerhand van de parish op de county overgegaan [3]). Door eene Wet van 1773 was de verplichting om de highways te onderhouden in handen van de Petty Sessions gekomen, en hoewel nog in 1835 werd bepaald, dat de daarvoor benoodigde Inspecteurs door de vestries zouden verkozen worden, was echter, door de bevoegdheid der Petty Sessions om afzonderlijke Highway-districts te construeeren,

---

1) Ter vervanging van de oude door verkiezing aangewezen Constables of hundreds en de petty constables of parishes.

2) Ook verleent de Staat subsidien voor de regeling der county-politie.

3) Brodrik t. a. p. blz. 20 trekt tegen dit concentreeren van alle macht in de handen van door de Regeering benoemde ambtenaren zeer te velde, waar hij, na een paar staaltjes van de uitgebreide macht dier magistraten gegeven te hebben, zegt: „it would not be difficult to cite other cases in which the State imposes no check, beyond the liability to dismissal, on the paternel despotism of county magistrates."

de band met de parish reeds aanmerkelijk losser gemaakt. In 1862 werd nu het bestuur over de bestaande Highway-districts opgedragen aan eene gemengde commissie, bestaande uit de betrokken Vrederechters als leden *ex-officio* en uit door de parishes verkozen Inspecteurs [1]). Deze Highway-Boards zouden echter weder spoedig eene verandering ondergaan. Bij de zoogenaamde *Public Health-Act* van 1875 werden nl. alle bevoegdheden dier commissies overgedragen op de Rural Sanitary Authorities, voor de gevallen waarin het Highway-district toevallig mocht samenvallen met het gebied van het Rural Sanitary-District. Men achtte het nl. in dit geval zeer wenschelijk, dat de met de zorg voor de openbare gezondheid belaste autoriteiten, aan welken tevens het toezicht op de rioleering en draineering was opgedragen, ook, wegens het herhaaldelijk ineenvloeien van beider bevoegdheden, met de functiën van de Highway-Board zouden bekleed worden.

En thans een enkel woord over het Bestuur dier Rural-Sanitary-districts. Voor het jaar 1848 had de Regeering zich niet veel aan de openbare gezondheid laten gelegen liggen [2]). Door de *Public Health Act* van

---

[1]) Alleen die parishes zouden onder het beheer dier Commissies komen, welke vroeger haar eigen wegen beheerd hadden en derhalve niet reeds onder eene plaatselijke gezondheids commissie (Local Board of Health) stonden, daar zulk een Board tevens het toezicht over de wegen uitoefende.

Derhalve waren er in 1862 in Engeland en Wales, 362 Highway-districts, omvattende 8125 parishes, gevormd. In niet minder dan 10 counties met 5868 parishes ontbraken zij echter nog geheel.

[2]) Brodrick t. a. p. blz, 25 teekent dienaangaande aan: „In ancient times there was no preventive system for the protection of public health, though each parish vestry, through its surveyor of highways, was supposed to put down nuisances; and special penaltries were imposed, by an act of Richard II, on persons guilty of polluting rivers. The commissioners of Sewers, who superseded old elective officers called dyke-reaves,

dat jaar werd nu aan de bewoners der verschillende parishes de bevoegdheid gegeven, om zich onder door hen zelf verkozen Local Boards of Health te plaatsen. Zulk eene Gezondheids-Commissie zou dan over den toestand der draineering, rioleering enz. in de verschillende parishes, daartoe tot één Rural-Sanitary-district vereenigd, het toezicht uitoefenen. Het instellen eener dergelijke Commissie zou echter in plaatsen, waar de sterfte jaarlijks meer dan 20 per 1000 inwoners bedroeg, verplichtend worden. Aan deze bepaling werd echter zeer slecht de hand gehouden, zoodat tot 1872 toe, het toezicht over de openbare gezondheid, bijna geheel aan de vestries bleef toevertrouwd [1]).

De *Public Health Act* [2]) van 1872, aangevuld door die van 1875, maakte nu aan dien toestand een einde, door aan de reeds met de armverzorging belaste Guardian Boards, ook dezen tak van Bestuur op te dragen 1). Ter voorkoming echter van technische moeilijkheden, die bij het uitoefenen van de gezondheidspolitie door een lichaam, oorspronkelijk tot andere doeleinden samengesteld, konden geboren worden, is door Wet van '72 aan de Local-

---

for some centuries exercised an incidental sanitary jurisdiction with power of levying sewer-rates; but his jurisdiction was confined to surface drainage in certain marshy localities.

1) De *Sewage Utilisation Act* van 1865 en de *Sanitary-Act* van 1868, hadden deze nl. tot sewer-authorities verheven. De keus bleek in de praktijk niet zeer gelukkig.

2) Sheldon Amos *Fifty Years of the English Constitution* blz. 146 zegt over het begrip „public health" „According of the language of Acts of Parliament, from the Public Health Act of 1848 to that of 1875, Public Health includes, public well-being, comfort, and even entertainment, inasmuch as these acts contemplate the paving and lighting of streets, and the purchase and management of grounds of public recreation, us less than the abatement of nuisances, the utilisation of sewage, and the pervention of the spread of infections diseases.

Government-Board [2]) het recht gegeven, om het Sanitary-district naar omstandigheden te vervormen, terwijl het Centraal Gezag tevens de macht verkreeg, om, op verzoek van eene enkele Union, al de landelijke parishes van de county onder ééne gezondheidsautoriteit te brengen. Voorts heeft de Regeering de bevoegdheid, ter contrôle, aan elke Board eenen Inspecteur toe te voegen, die het recht heeft de zittingen van dit lichaam bij te wonen en, bij plichtverzuim van de betrokken autoriteiten, de Regeering daarmede in kennis te stellen, die alsdan aan de schuldigen eene boete van 5 sh. per dag kan opleggen.

Om dus kortelijk het hierboven medegedeelde te resumeeren, zien wij, dat het bestuur der County nagenoeg geheel in handen is van niet door de ingezetenen zelf daartoe verkozen autoriteiten, en dat de eenige vorm van — om er dit woord voor te gebruiken — Provinciaal Bestuur, slechts bij de Quarter-Sessions, eene vergadering van door de Regeering benoemde ambtenaren, wordt teruggevonden.

---

[1]) De geheele county is nu verdeeld in stedelijke en landelijke sanitary-districts. In April 1881 waren er 967 stedelijke sanitary-districts (behalve de 39 Districten van Londen, die, gelijk wij later zullen zien, onder de Metropolitan Board staan) met 13.648.354 inwoners, terwijl de bevolking der landelijke districten slechts 8.319.932 inwoners bedroeg.

Waar eene Poor-Law-Union soms niet groot genoeg is om geheel of gedeeltelijk een urban-sanitary-district te vormen, wordt zij een rural-district. In dat geval is de Guardian-Board zoowel belast met de armenzorg als met het toezicht op de openbare gezondheid. In die gevallen echter, waar een deel van de Union plaatsen bevat, sterk genoeg bevolkt om een afzonderlijk Urban-district te kunnen vormen, is de algemeene Guardian-Board weer de autoriteit in zake de armverzorging van de geheele Union, maar wordt, wat de gezondheidspolitie betreft, gesplitst. De door het stedelijk gedeelte afgevaardigde leden mogen zich dan niet mengen in de aangelegenheden van het rural-district. De Centrale Regeering heeft echter steeds de bevoegdheid om een landelijk district met een stedelijk te doen samensmelten.

[2]) Zie blz. 254 noot 3.

Van self-government is dus niet veel te ontdekken, en het is alleen ter zake van de administratie der Highway-, Poor-Law en Sanitary-Districts, dat de Koninklijke ambtenaren hunne macht met gekozen vertegenwoordigers der ingezetenen moeten deelen [1]).

Wat de steden betreft, aan wier beschouwing wij thans enkele oogenblikken willen wijden, valt het al dadelijk in het oog, dat deze in drie groepen zijn te verdeelen nl: in 1. municipal boroughs; 2. steden onder Improvement Commissions and Local Boards en, 3. plaatsen van meer dan 2000 inwoners.

Omtrent deze laatste groep behoeven wij slechts naar het reeds hierboven gezegde te verwijzen en er nogmaals aan te herinneren, hoe deze plaatsen, al tellen zij nog zooveel inwoners, evenmin als het kleinste gehuchtje, op eene eigen vertegenwoordiging of eenig ander gemeentelijk recht kunnen aanspraak maken en dus evenzeer slechts hare bescheiden rol, als onderdeel van de parish, hebben te vervullen.

Van de twee andere soorten valt natuurlijk meer te zeggen.

In de eerste plaats dan een enkel woord over de municipal boroughs.

Op den 18den Juli 1833 werd eene Koninklijke Commissie benoemd, om een onderzoek in te stellen naar de gemeentelijke corporaties van Engeland en Wales, en de gebreken

---

[1]) Amos t. a. p. wijst er echter op, hoe de Regeering desniettemin bij het benoemen dier ambtenaren, zedelijk zeer in hare keuze gebonden is en wel zal zorgen populaire, door en door met den toestand der county bekende mannen tot Vrederechter te benoemen. In geen land ter wereld doet toch de publieke opinie zich met zooveel kracht gelden dan wel juist in Engeland.

harer inrichting na te gaan. In het begin der zitting van 1835 werd het rapport uitgebracht [1]), en op den 9[den] September volgde de aanneming der Wet [2]). Er werd een onderzoek ingesteld naar den toestand van 285 plaatsen, van welke slechts 39 eenige weinige gemeentelijke rechten bleken te bezitten. Van deze plaatsen werden 240 tot municipal boroughs verheven, wier positie door de 31, na die Wet van 1835 nog tot stand gekomen aanvullings Acts, thans ongeveer als volgt is geregeld.

Aan het hoofd der Gemeente staat het Bestuur, samengesteld uit den Mayor, de Aldermen en den Raad (Town-Council). De Raadsleden, wier aantal tusschen 12 en 48 varieert, worden op den 1[sten] November door de op de jaarlijks opgemaakte kiezerslijsten (burgess roll) [3]) voorkomende stemgerechtigde hoofden van huis-

---

1) Merkwaardig zijn de volgende zinsneden uit dit rapport die een' helderen blik werpen op den toenmaligen, treurigen toestand: „We report Your Majesty that their prevails among the inhabitants of a graet majority of the incorporated towns a general. and in our opinion a just dissatisfaction with their municipals institutions, a distrust of the self-elected municipal councils, whose powers are subjected to no popular control, and whose acts and proceedings being secret, are unchecked by the influence of public opinion; a distrust of the municipal magistracy tainting with suspicion, the local administration of justice, and often accompanied with contempt of the persons by whom the law is administered, a discontent under the burdens of local taxation, while revenues that ought to be applied for the public advantage are diverted from their legitimitate use, and are sometimes wastefully bestowed for the benefit of individuals, sometimes squandered for purposes injurious to the character and morals of the people. We therefore feel it to be our duty to represent to Your Majesty that the existing municipal corporations of England and Wales neither possess nor deserve the confidence and respect of Your Majesty's subjects, and that a thorough reform must be effected before they can become what we humbly submit to Your Majesty they ought to be, useful and efficient instruments of local government.

2) *Art. 5 and 6 William IV Cap. 76 An act to provide for the regulation of municipal corporations in England and Wales.*

3) In boroughs die zoowel municipal als parliamentary zijn, wordt de lijst opgemaakt onder het toezicht van een daartoe door de Regeering benoemd rechtsgeleerde; in steden, die alleen gemeentelijk zijn, rust die plicht op den Mayor bijgestaan door twee jaarlijks daartoe verkozen Assessoren.

gezinnen, voor den tijd van drie jaren bij geheime stemming [1]), verkozen [2]). De geheele Gemeente vormt daartoe één kiesdistrikt, behalve voor het geval dat zij in verschillende wijken (wards) is verdeeld, daar alsdan de raadsleden per wijk gekozen worden [3]). Jaarlijks treedt $^1/_3$ gedeelte af. De Raad kiest de Aldermen (één op elke drie raadsleden) zonder zich bij die keuze tot de leden van zijn college behoeven te beperken. Zij worden voor 6 jaar verkozen, en ook van hen treedt, om de 3 jaar, de helft af. De Mayor, wiens functiën op den 9den November aanvangen, en die insgelijks door den Raad, hoewel slechts voor 1 jaar, wordt verkozen, moet daarentegen uit de Raadsleden of Aldermen worden genomen. Aan het Ambt van Mayor is tevens dat van Vrederechter voor de borough verbonden, welken post ook de afgetreden Mayor nog gedurende een jaar blijft bekleeden. Dit is het eenige privilegie ten aanzien van de rechtspraak, dat bij de groote opruiming van '35 is gespaard gebleven, daar overigens thans de rechtspraak geheel in handen is van door de Regeering benoemde Ambtenaren [4]).

---

1) 35 *and* 36 *Victoria. C.* 60 (1872) *An act for the better prevention of corrupt practices at municipal elections, and for establishing a tribunal for the trial of the validity of such elections.*

2) De Commissie van '35 verklaarde in haar rapport omtrent de bestaande wijze van verkiezing: „So far from being the representations, either of the population, or the property of the town, they do no represent even the privileged class of the freemen; and being elected for life, their proceedings are unchecked by any feeling of responsibility.

3) Als een bewijs, hoe weinig de Engelschen met codificaties ophebben, noemt Vine t. a. p. blz 13 niet minder dan 10 wetten op, die alle dit onderwerp regelen.

4) Behalve in de Cinque Ports (Hastings, Sandwich, Dover, Hythe en Rumney) en in enkele andere bevoorrechte steden, die nog de vrije aanstelling hunner rechters bezitten. Op den 29sten Febr. 1876 wees Charles Dilke in het Lagerhuis op die onregelmatigheid. Er werd eene Parlements-Commissie benoemd, die niet minder dan 101 plaatsen (waaronder Londen) in dien toestand vond. Zie de tabel bij Vine t. a. p. blz, 241—254.

Bij afwezigheid van den Mayor, wijst de Raad een der Aldermen, en zoo ook deze geen van allen tegenwoordig zijn, een Raadslid, als Voorzitter aan.

De Raad moet vier keer in het jaar vergaderen [1]) en overigens zoo vaak als de Mayor hem bijeenroept of 5 leden eene vergadering eischen. Zijn werkkring is vrij omvattend, want, behalve het benoemingsrecht van den Town-clerk (Secretaris), den Borough-Treasurer en de overige gemeentelijke ambtenaren, vallen nog vele andere, vrij uiteenloopende zaken, binnen den kring zijner bevoegdheid [2]). In zeer vele steden treden voor die verschillende werkzaamheden afzonderlijke Commissies op [3]), doch overigens is het eigenaardig verschil tusschen de inrichting van eene municipal borough en die van eene county, juist daarin gelegen, dat de Town-Coucil al de functien dier, in de Graafschappen zoo talrijke afzonderlijke boards, in één lichaam vereenigt.

Overigens zijn er natuurlijk vele andere verschilpunten,

---

1) o. a. op den 9den November ter verkiezing van den Mayor.

2) Vine t. a. p. blz. 15 noemt nevens eenige van mindere beteekenis, o. a. de volgende:

1°. De aanstelling van en het oppertoezicht over het politiepersoneel;

2°. Het bestuur van het publiek eigendom en het heffen van rates, wanneer de inkomsten uit die eigendommen niet voldoende zijn om de uitgaven te dekken;

3°. Het maken van keuren;

4°. De uitvoering der voorschriften van de *Public Health Acts;*

5°. De zorg voor de bestrating, verlichting, drinkwater en eene voldoende rioleering;

6°. Het oprichten en onderhouden van openbare gebouwen, werken, musea enz.;

7°. Het aanleggen en onderhouden van havens en dokken;

8°. Het bestuur over de verschillende inrichtingen van openbare liefdadigheid;

9°. De regeling van het toezicht over het onderwijs, voor zooverre daarmede geen afzonderlijke school-board is belast.

3) Slechts in 14 van de 240 boroughs, die een Town-Council hebben, bestaat een afzonderlijk lichaam, belast met de zorg voor de sanitary purposes.
127 boroughs hadden eene afzonderlijke School-board.

b. v. 1°. dat de Raad zelfstandig [1]) de gemeentefinantiën beheert, terwijl de regeling van de geldmiddelen der County aan de Quarter Sessions is toevertrouwd; 2° dat de Raad zoogenaamde bye-laws (d. w. z. verordeningen betreffende de goede orde, inrichting en regeering der Gemeente) aan wier overtreding eene boete van 5 pond mag verbonden worden, kan maken [2]); doch een der gewichtigste bevoegdheden blijft voorzeker toch wel het recht van de municipal borough om, zoo de Koning op het daartoe door den Raad ingediend verzoek goedgunstig beschikt, eene afzonderlijke Court of Quarter Sessions te verkrijgen. De Kroon benoemt dan daartoe eenen Recorder, die eens in de drie maanden (of zoo dikwijls meer als de Koning heeft bepaald of hij zelf het noodig acht) eene Court of Quarter Sessions vormt, waarbij hij dan als alleensprekend rechter optreedt [3]) met de bevoegdheid om kennis te nemen van al die zaken, die anders onder het rechtsgebied van de County Quarter Sessions zouden vallen [4]). Het

---

1) Zoo nl. de eigendommen en fondsen der stad (wier richtig beheer door enkele beperkende bepalingen verzekerd wordt) niet voldoende zijn om de noodzakelijke uitgaven te dekken, kan de Raad eene rate uitschrijven, behoudens het recht van de daarin aangeslagenen, om bij den Recorder, als Quarter-Sessions zitting houdende, in beroep te komen. Zie voorts omtrent de beperkende bepalingen voor het sluiten van leeningen, de tabel opgenomen in Vine t. a. p. blz. 205.

2) Voor zooverre daarin niet reeds door eene Wet is voorzien. Voorts moet eene dergelijke verordening, alvorens kracht van wet te verkrijgen, 14 dagen op eene openbare plaats worden aangeplakt en ter kennisneming aan de Regeering worden opgezonden. Zoo deze niet van haar recht, om de verordening te vernietigen, binnen 14 dagen gebruik maakt, treedt zij na afloop van dien termijn in werking.

3) Bij afwezigheid van den Recorder, mag de Mayor, op den tijd voor het houden van de zittingen der Quarter Sessions bepaald, de zitting openen, en heeft hij alsdan ook het recht, schuldbekentenissen, door personen vóór hunne verschijning voor de Court geteekend, te verdagen. Verder reikt echter zijne bevoegdheid niet.

4) Zie daaromtrent Vine t. a. p. blz. 205.

groote voordeel, aan zulk eene zelfstandige court of Quarter Sessions verbonden, is natuurlijk duidelijk, daar op die wijze de borough geheel los van het toezicht der Overheden van de County wordt, en evenmin meer in de door de Quarter Sessions uitgeschreven county-rates, behoeft te deelen [1]).

De municipal boroughs bezitten dus eene vrij groote mate van self-government, en het feit, dat de Regeering niet alleen den Raad niet kan ontbinden, maar ook zelfs niet in staat is eenen haar onwelgevalligen Mayor te weren [2]), pleit inderdaad voor eene zeer ver gedreven gemeentelijke onafhankelijkheid. Ondanks dit alles heeft echter de Regeering het nog volkomen in hare hand om grove misbruiken te voorkomen, en nevens haar benoemingsrecht van den Recorder, die in hooger beroep over de door den Raad uitgeschreven rates beslist, zijn de beperkende bepalingen omtrent: het aangaan van leeningen; het beheer der gemeentefinantiën; doch bovenal het vernietingsrecht der Regeering van de ontworpen bye-laws, zoovele waarborgen tegen gemeentelijke willekeur. Dit alles geldt echter slechts voor de gevallen, dat eene Gemeente wellicht hare bevoegdheid zou willen overschrijden; wat echter, wanneer zij tot een ander uiterste vervalt en zich in alle opzichten aan grof plichtverzuim schuldig maakt? In dit geval ontbreken positieve voorschriften zooals wij die

---

1) In boroughs nl., die alleen maar eene afzonderlijke Commission of the peace (gelijk aan de petty Sessions in de County) hebben, oefenen de Quarter Sessions wel degelijk haar invloed uit, en daar, waar de borough beide instellingen mist, is de macht der Vrederechters van de County, ook over de borough, even groot als over de overige deelen van hun gebied.

2) Ook dit heeft, daar de Mayors telken jare verwisselen, niet veel te beteekenen.

in de verschillende buitenlandsche Wetgevingen aantroffen, en toch wordt die leemte niet gevoeld. De reden is duidelijk. Vooreerst is de Engelsche Staatsinrichting wars van een stelselmatig regeeren van uit een centraal punt en laat zij liever de plaatselijke belangen door de plaatselijke autoriteiten [1]) regelen; maar voor die enkele gevallen, waarbij bepaalde rijksbelangen op het spel staan, zijn het dan ook altijd, door het Rijk aangestelde ambtenaren, die met de uitvoering zijn belast.

Op die wijze vindt men dan ook in Engeland eene belangstelling in de locale belangen, als men elders te vergeefs zou zoeken, en daarom zal dan ook elk Gemeentebestuur zich wel wachten, om, uit bloote oppositiezucht, de belangen zijner Gemeente in de waagschaal te stellen.

Ook hier weder is juist deze groote vrijheid de beste band [2]).

De tweede groep van steden vormen zij, die eene soort van middentoestand tusschen de municipal-boroughs en de van elk gemeentelijk recht ontbloote plaatsen innemen. Van deze eigenaardige soort zijn de meeste steden geplaatst onder zoogenaamde Improvement-Commissions, ingesteld door bijzondere parlementsacten, doch bevestigd en uitgebreid door de *General Consolidations-Act.* van 1847. Het hoofdverschil met de zuiver landelijke parishes, is niet alleen dáárin gelegen, dat zij een be-

---

[1]) Dat ook op het platteland die autoriteiten, ondanks hunne benoeming door de Regeering, toch wel degelijk als de ware vertegenwoordigers van den geest der bevolking zijn te beschouwen, toonde ik reeds boven aan.

[2]) Met volkomen instemming citeer ik hier Gladstone's bekend gezegde: „Our municipalities produce qualities, which are the best safeguards of Englands graetness."

sturend lichaam aan het hoofd der Gemeente hebben, bevoegd om te zorgen voor bestrating, verlichting enz.; maar vooral dáárin, dat zij door de *Public-Health-Act* van 1872 zijn gemaakt tot zelfstandige urban sanitary districts [1]), in plaats van zooals vroeger, ook te dien aanzien, geheel op te gaan in de haar omsluitende Union.

Van nog meer beteekenis, hoewel natuurlijk beneden den rang van borough, zijn de vooral in den laatsten tijd zeer sterk toegenomen [2]), zoogenaamde Local-Government-Districts [3]).

Deze plaatsen staan onder het bestuur van eene Board met vrij uitgebreide bevoegdheden ten aanzien van het uitoefenen der gezondheidspolitie, het bestuur der openbare wegen enz; terwijl eindelijk door de *Local-Government-Act* van 1858 en de *Public-Health-Act* van 1875 deze boards verder belast zijn met de voornaamste functies aan de Town-Councils toegekend, met uitzondering van het bestuur der politie en enkele andere belangrijke zaken. In geval nu zoo'n local board [4]) voortdurend in gebreke blijft om aan hare verplichtingen te voldoen, heeft de Centrale Regeering (the Local-Government Board) als belast met de contrôle [5]) over de plaatselijke Besturen, het recht,

---

1) Het aantal urban sanitary-districts in Engeland en Wales bedroeg in 1878 (behalve de Metropolitan Sanitary Authorities) 945. Hiervan gaan nu af 240 boroughs, die door de Act van '35 zijn ingesteld, zoodat men dan tot een getal van 705 komt. Zoo men nu in aanmerking neemt, dat een 14-tal boroughs een van de Town-council afgescheiden Sanitary-authority hebben, bedraagt dus het eindcijfer der afzonderlijke sanitary-authorities 719.

2) Vooral in de Noordelijke Graafschappen.

3) Niet minder dan 695 steden bleken in het jaar 1881, onder local-boards geplaatst te zijn.

4) Zij worden direct door de belastingbetalende hoofden van huisgezinnen gekozen, terwijl 1/3 der leden jaarlijks moet aftreden.

5) De door de Regeering bij iedere Board daartoe aangestelde Inspecteurs hebben het recht al de vergaderingen der local boards te mogen bijwonen.

om, òf de uitvoering te gelasten òf om te zorgen dat de noodzakelijke werken op kosten der belastingschuldigen worden uitgevoerd. De afhankelijkheid dezer Gemeenten van de Centrale Regeering is dus aanmerkelijk grooter, terwijl zij natuurlijk ook volkomen onder het beheer der County-Quarter-Sessions blijven.

Alvorens thans ons overzicht van het Engelsch gemeentewezen te besluiten, is het niet oneigenaardig nog een enkel woord aan de gemeentelijke inrichting van Londen, de meest gewichtige van de reeds boven [1]) vermelde 101 steden, te wijden. Het is vooral de eigenlijke kern dezer: «immense province covered with houses," de city, die, als niet vallende onder de *Municipal Corporations-Act*, nog steeds beheerscht wordt door schier middeleeuwsche instellingen.

Deze City telde in 1881 op eene oppervlakte van 640 acres eene bevolking van 50.276 inwoners, verdeeld over 26 wijken (wards) en 108 parishes. Het bestuur der City bestaat uit den Lord-Mayor, 26 Aldermen en 206 Common-Councilmen, 2 Sheriffs, 1 Recorder, 1 Common-Serjeant, 1 Chamberlain en 1 Town-Clerk.

De Lord-Mayor, die de vergaderingen van den Raad, waarin ook de Aldermen zitting hebben, presideert, wordt op den 29sten September door de Aldermen, uit eene door de Livery [2]) opgemaakte voordracht [3])

---

1) Zie blz. 269 noot 1.
2) Dit zijn de leden van de 76 Livery-Companions, bij elkander ongeveer 7000 personen. Het is dus een college van notabelen.
3) De Mayor moet een Alderman zijn en ook den post van Sheriff bekleed hebben.

van 2 personen, verkozen. Op den 9den November gaat de nieuwbenoemde Lord-Mayor in plechtigen optocht naar Westminster-Hall, om aldaar de Koninklijke goedkeuring op de benoeming te ontvangen. De Aldermen worden (één voor elke Ward) voor hun leven door de stemgerechtigde burgers [1]) gekozen. Elke Alderman is tevens Vrederechter voor de city en zit voor in de wardmote[2]) zijner wijk, door welke ook de Councilmen jaarlijks op St. Thomas gekozen worden.

De Sheriffs worden voor den tijd van 1 jaar door de Livery aangewezen en vormen de Sheriffs-court[3]).

De Recorder, die voor zijn leven door de Aldermen wordt verkozen, treedt op als rechter in de Lord-Mayors-court[4]) en wordt als zoodanig, bij afwezigheid, door den Common-Serjeant vervangen.

De City heeft voorts hare eigen politie, wier Commissaris door den Gemeenteraad, onder bekrachtiging van de Kroon, benoemd wordt; terwijl eindelijk, nevens den Raad, ook nog eene afzonderlijke Commission of Sewers, wier leden door de Gemeente verkozen worden, en aan welke tevens de gezondheidspolitie over de City is toevertrouwd, optreedt. Het rondom de City gelegen overige Londen omvat 4 counties, 9 boroughs en 59 parishes, welk reusachtig gebied door eene Wet van 1855 is geplaatst onder het bestuur van 23 vestries, 15 districts-boards en de metropolitan-board of works. Elke vestry vaardigt, in evenredigheid aan

1) Ongeveer 20,000.
2) Vergadering der stemhebbende burgers van eene bepaalde wijk.
3) Deze neemt kennis van persoonlijke acties onder de bepalingen der *London Small Debts-Act*
4) Zie over de competentie van deze rechtbank. Brodrick t.. a. p. blz. 39.

de bevolking die zij vertegenwoordigt, een aantal leden naar de districts-board af. De leden van deze boards en die der vestries worden, evenals de gemeenteraadsleden der City, direct door de eene zekere som aan belasting betalende burgers verkozen [1]). Terwijl nu al deze colleges geene rechtsmacht over de City uitoefenen, bestuurt de door de Wet van 1855 in het leven geroepen metropolitan board of works, zoowel de City als de omliggende gedeelten. Deze board, die uit 46 leden bestaat [2]), is in talrijke Commissien gesplitst, die ieder met de uitvoering van een bepaald onderdeel zijn belast [3]). Wat het politiewezen betreft, vormt geheel Londen (behalve de City) sedert 1829 [4]) één metropolitan-police district, onder bevel van eenen door de Regeering benoemden en aan deze alleen verantwoordelijken Commissaris. Ook de verschillende lagere politie-ambtenaren, die in de 13 onder-districten als petty-sessions optreden, worden door de Regeering aangesteld [5]).

---

1) Voor den tijd van 3 jaren. Elk jaar treedt $^1/_3$ af.

2) Hiervan worden 3 leden door den Gemeenteraad der City, en de overigen door de districts-boards verkozen.

3) De voornaamste dier Commissien zijn wel: 1° the Finance Committee; 2° the Fire Brigade Committee; 3° the Building Act Committee; 4° the Parks, Commons and Open Spaces Committee; 5° the Cattle Diseases Act Committee; 6° the Sanitary and special Purposes Committee; 7° the Bridges Committee; 8° the Committee for the prevention of Floods on the river Thames etc.

4) 10 *George IV Cap.* 44. Zie de merkwaardige preambule tot die wet, opgenomen in Amos. t. a. p. blz. 142.

5) Het was Sir Robert Peel, de toenmalige Home Secretary, in het Kabinet van den Hertog van Wellington, die deze hervorming in het belang van een krachtig politiewezen doordreef. Hoezeer dit aanvankelijk aan de behoudsmannen aanstoot gaf, bleek uit beschuldigingen als: „that a military Cabinet desired to introduce into England the despotic police of the Continent, with their whole system of domestic espionage." Ja als een bewijs, hoever men toen zelfs die oppositie doorvoerde, verhaalt Amos t. a. p. blz. 144: „how an address was presented to King George the Fourth, conjuring him to open his eyes, to call upon the name of the Lord, and to rally his people around him, for a plot had

Ter uitvoering van de *Poor-Law* bestaat Londen uit 30 afdeelingen, onder zoogenaamde boards of guardians; deze kiezen, in vereenigde zitting, 45 leden voor de metropolitan asylum-board, terwijl de 15 overige door het Centraal Gezag (de Local-Government-Board) benoemd worden. De *Education Act* van 1870 maakte eindelijk geheel Londen (met inbegrip der City) tot één School-distrikt. Aan het hoofd daarvan staat eene School-Board van 50 leden, direct verkozen door de belastingbetalende hoofden van huisgezinnen. Deze board bijgestaan door vrijwillige Commissies in de verschillende afdeelingen, werkt zóó uitmuntend, dat zij ook steeds door den Engelschman, trotsch op de eigenaardige instellingen zijns vaderlands, wordt aangehaald, waar het geldt, het bewijs te leveren, dat een plaatselijk, op vrije verkiezing gegrond zelfbestuur, verre te verkiezen is boven de kunstige machinerien eener zich meer en meer ontwikkelende staatsalmacht.

Door dit overzicht is, naar ik geloof, voldoende bewezen, dat het onmogelijk is in een enkel woord, den toestand van het gemeentewezen in Engeland, en de verhouding der Gemeente tegenover het Centraal Gezag, te resumeeren. Bij de talrijke, zoo uiteenloopende instellingen; bij de groote verschilpunten die wij niet alleen tusschen stad en county, maar ook tusschen de steden onderling ontwaarden, zou zulks inderdaad ondoenlijk zijn. Nevens veel goeds, bestaan er nog ergerlijke misbruiken; nevens de

---

been formed to overthrow the House of Hanover, and to place the Duke of Wellington on the throne, by the assistance of the Irish Catholics, who were to be enrolled in the Police.

praktische systematische regeling van enkele onderwerpen, staart men bij andere op de schromelijkste verwarring, en waar men aan de eene zijde gaarne de Engelsche Staatsinrichting, wegens de vele blijken van eene zeer ontwikkelde burgervrijheid, zou willen bewonderen, moet men zich aan den anderen kant weêr verbazen over het totaal gemis van een georganiseerd gemeentewezen, dien eersten factor van elk ontwikkeld staatsleven [1]).

---

[1]) Onder het afdrukken dezer pagina's kwam mij de jongste aflevering der *Bijdragen* (XXVII D 4, 4e Afl.) in handen. In dit tijdschrift wijdt Mr. O. Q. van Swinderen een Artikel aan het Engelsch gemeentewezen.

Als voor ons onderwerp van minder belang — het opstel is geheel aan eene bespreking der Wet van '82 gewijd — volsta hier de vermelding.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Onder de wetten, bedoeld in de Artt. 126 en 127 der Gemeentewet, moet ook de Gemeentewet zelve worden begrepen.

II.

Uit Art. 140 der Grondwet is niet af te leiden, dat de verordeningen ter uitvoering, volgens Art. 126 der Gemeentewet uitgevaardigd, door den Koning niet geschorst of vernietigd kunnen worden.

III.

Art. 174 al. 2 der Provinciale Wet is overbodig.

IV.

Het ware wenschelijk, dat voor de betrekking van Burgemeester, het doctoraat in de Staatswetenschap of het met gunstig gevolg afleggen van een Staatsexamen, als vereischte werd gesteld.

V.

Op de regeling van de zoogenaamde civiele lijst, zooals die bij de troonsbeklimming van den Koning wordt vastgesteld, kan gedurende de regeering van den Vorst, ten wiens behoeve zij bestaat, worden teruggekomen.

VI.

De bepaling van Art. 71 al. 3 der Grondwet, dat de Prins van Oranje, zoodra hij zijn 18de jaar heeft vervuld, van rechtswege zitting heeft in den Raad van State, is af te keuren.

VII.

De Raad van State moet vervangen worden door een van de Regeering onafhankelijk college, uitsluitend belast met de administratieve rechtspraak, de beslissing van geschillen van bestuur en van die bedoeld in Art. 150 al. 2 der Grondwet.

VIII.

Retributiën zijn in elk goed belastingstelsel onontbeerlijk.

IX.

Het is wenschelijk, dat de Staat bij het scheppen van nieuwe belastingen, in plaats van tot het heffen eener algemeene inkomstenbelasting over te gaan, besluite het inkomen te treffen door het invoeren van eene bedrijfsbelasting nevens eene vermogensbelasting.

X.

De theorie, dat alle buitengewone, niet periodiek terugkeerende uitgaven door middel van belastingen en niet door leeningen moeten worden bestreden, is te verwerpen.

XI.

De hervorming van de Landrente op Java, door het Besluit van 3 April 1872, was niet bijzonder gelukkig.

XII.

Luchtreizigers mogen, zelfs wanneer het doel, met de opstijging beoogd, is de stelling van den vijand te verkennen, niet als spionnen beschouwd worden.

XIII.

Tegenover schepen, die (gelijk het heet) «zeilen onder Admiraalschip» is het recht van visite en recherche niet geoorloofd.

XIV.

Het feit, dat voor het vervolg het bijeenkomen van Statistische Congressen — zooals die van 1853 tot 1876 hebben plaats gehad — niet meer waarschijnlijk is, kan men, met het oog op hetgeen door die Congressen is tot stand gebracht, niet betreuren.

STELLINGEN

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Rechtswetenschap,

AAN DE UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

Mr. L. DE HARTOG,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID,

IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN

op Donderdag 10 December 1885, des namiddags ten 4 ure,

IN HET GEBOUW „*Felix Meritis*",

DOOR

HENDRIK JOHAN CHRISTIAAN VAN TIENEN,

GEBOREN TE AMSTERDAM.

STELLINGEN.

I.

Te recht bestrijdt v. Savigny (*System des Röm. Rechts* I. pag. 350) het gevoelen van sommige schrijvers, die de patria potestas der Romeinen veroordeelen als eene louter tyranie-ademende instelling.

II.

Niet de opstaller, maar de eigenaar van den grond is de eigenaar van de zich op dien grond bevindende gebouwen, werken of beplantingen.

III.

Het recht van opstal kan door verjaring verkregen worden.

IV.

Iemand, belast met de voogdij over één of meer kinderen uit hetzelfde huwelijk gesproten, kan zich op grond van Art. 434 N°. 6 B. W. van verdere voogdijen verschoonen.

V.

Het is te betreuren, dat onze Wet, ingeval een voogd of een toeziende voogd met zijne pupil in het huwelijk wil treden, voor het geven der bij Art. 126 al. 2 B. W. gevorderde toestemming, niet het optreden van eenen tutor ad hoc beveelt.

VI.

Wanneer het beheer eener stichting vacant wordt, doordien òf de stichtingsbrief niet aanwijst, wie in een bepaald geval de benoeming moet doen òf de aangewezene de benoeming nalaat, is ook de rechter onbevoegd in de vacature te voorzien.

VII.

Het recht om het wettelijk vruchtgenot, omschreven door Art. 366 B. W., uit te oefenen, kan met hypotheek bezwaard worden.

VIII.

De besturen van gewesten, gemeenten, dijken, polders, wateringen en andere dergelijke openbare gemeenschappen, hebben niet het recht, zich zelf, ter zake hunner belastingen, een voorrang toe te kennen.

IX.

Het zoude wenschelijk zijn, dat aan den burgerlijken rechter, in enkele gevallen als: ergerlijke exploitatie of mishandeling van het kind, het recht werd toegekend om beide ouders van hun macht te ontzetten.

X.

Het belangrijk hoofdbeginsel van ons procesrecht — de uitsluiting van het leeken-element bij de rechtspraak — is, ook ten aanzien van handelszaken, volkomen goed te keuren.

XI.

Ten onrechte verklaart Mr. Kist, dat men een geschrift, het solemneele woord assignatie voerende, dáárom, ook al is er te gelijk èn plaatsverschil èn erkenning van genoten waarde of waarde in rekening, als eene assignatie moet beschouwen.

XII.

De bepaling van Art. 318 *in fine* W. v. K. is uitmuntend.

XIII.

Het door zoovelen gelaakte Art. 402 al 1 W. v. K. is, voor zoover het den schipper tegen desertie en dienstweigering zijner schepelingen tijdens de reis beschermt, volkomen verdedigbaar.

XIV.

Het verkrijgen eener internationale uniformiteit op het gebied van het wisselrecht is niet alleen zeer wenschelijk, maar ook bepaald bereikbaar.

XV.

Zij moet zich niet slechts tot enkele hoofdbepalingen beperken, maar eene volledige regeling van het geheele wisselrecht omvatten.

XVI.

Zij moet door middel der nationale wetgevingen tot stand komen.

XVII.

De 24ste der in 1877 te Antwerpen aangenomen stellingen, luidende: «de bekwaamheid van een vreemdeling tot het aangaan van wisselverbintenissen wordt beoordeeld naar de wetten van den Staat, waartoe hij behoort; de wisselverbintenissen echter, door een vreemdeling, die naar de wetten van zijn land daartoe onbekwaam is, aangegaan in een land volgens welks wetten hij die bekwaamheid heeft, zijn rechtsgeldig," — is met de beginselen van het Internationaal Privaat Recht in strijd.

XVIII.

Te recht is in het nieuwe Wetboek van Strafrecht, de straf van uitbanning niet opgenomen.

XIX.

Daarentegen is het te betreuren, dat dit Wetboek de onderscheiding tusschen tuchthuis- en gevangenisstraf heeft opgeheven.

XX.

Een niet afgesloten, maar met een nederhangend zeil omgeven carroussel, waarin 's nachts verblijf wordt gehouden, staat gelijk met eene bewoonde huizing in den zin van Art. 390 C. P.

XXI.

De slaapwandelaar, die bij herhaling in dien toestand misdrijven pleegt, behoort daarvoor gestraft te worden, zoo hij verzuimd heeft alle in zijne macht zijnde maatregelen ter voorkoming te nemen.

XXII.

Te recht is het door een der leden der Tweede Kamer, bij de jongste beraadslagingen over de wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering, ingediend amendement, om de 2de al. van het gewijzigd Art. 88 te lezen: «de gronden, met redenen omkleed, worden op straffe van nietigheid in de beschikking vermeld," door de meerderheid verworpen.

XXIII.

De bepaling van Art. 91 al. 1 der Grondwet, dat geestelijken en bedienaren der godsdienst niet mogen zijn lid van eene der Kamers der Staten-Generaal, behoort bij eene eventueele grondwetsherziening te vervallen.

XXIV.

De Wet van 1 Maart 1815 (*Staatsblad* N°. 21) — de Zondagswet — behoort, zoolang zij nog niet op de legale wijze is afgeschaft (hetgeen echter zoo spoedig mogelijk moet geschieden), tot in hare uiterste consequenties te worden gehandhaafd.

XXV.

De Staat moet aan de weduwen en weezen zijner ambtenaren geen pensioenen verleenen.

XXVI.

Vele lasten, die thans op de huishouding der Gemeente drukken, moesten worden overgebracht op een grooter verband, bepaaldelijk op de Provincie.


BOEKDRUKKERIJ
GEBROEDERS BINDER
AMSTERDAM



